Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/1150

16. 09. 91

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1989)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1- 20 81 02 (91) — vom 13. September 1991 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

1 Vorbemerkung

1.1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt. Sie betreffen auch die Sondervermögen des Bundes und bundesunmittelbare sowie sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts (§§ 111, 112 BHO, § 55 HGrG). In die Bemerkungen sind Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen.

Die Bemerkungen sind nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO). Das gilt auch für die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1989 (vgl. Nr. 2), die besondere Bedeutung für die Entscheidung über die Entlastung haben. Die Bemerkungen erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich.

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof dann, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten beispielhafte Bedeutung zukommt.

In besonderen Abschnitten berichtet der Bundesrechnungshof über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nr. 58) und über die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nr. 59).

Außerdem wird zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist, in einer Kurzfassung berichtet (vgl. Nr. 60).

Die Bundesminister und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher, soweit anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, mit den geprüften Stellen erörtert worden. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen vorgebracht haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen.

1.2 Politische Entscheidungen

Politische Entscheidungen als solche im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten.

Zum einen kommt er dabei dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO), zum anderen trägt er dem Wunsch des Parlaments Rechnung, „den Haushaltsausschuß und die zuständigen Fachausschüsse laufend über Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu Empfehlungen für gesetzgeberische Maßnahmen geführt haben und für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind" (s. z. B. Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses zur Jahresrechnung 1987 und zu den Bemerkungen 1989 — Drucksache 11/7112 S. 2 zu B).

1.3 Prüfungsumfang

1.3.1

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplanes, Sondervermögen des Bundes, insbesondere Deutsche Bundesbahn, Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundespost, sowie bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts — einschließlich der Treuhandanstalt — und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

1.3.2

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung — zum Teil in abgegrenzten Bereichen — der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung durch ihn vereinbart ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO) oder wenn sie nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO). Solche Prüfungsrechte bestehen in einigen Fällen.

1.3.3

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Auch unter Einbeziehung der Kapazität der Vorprüfungsstellen kann damit nur ein geringer Teil des ständig wachsenden Prüfungsstoffes erfaßt werden. Die Tatsache, daß einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt wer-

den, läßt nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben. Allerdings bemüht sich der Bundesrechnungshof, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben so auszuwählen, daß sie ein aussagekräftiges Bild von dem jeweiligen Teilbereich vermitteln. Die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg läßt daher eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

Der Bundesrechnungshof kommt auf frühere Bemerkungen zurück, soweit Beschlüssen des Deutschen Bundestages nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist. Er berichtet über Bemerkungen früherer Haushaltsjahre, zu denen er weitere Maßnahmen anregt (s. Nrn. 37, 38, 54).

1.3.4

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) das Nähere über die Einrichtung der Bücher und Belege im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof. Unter den Regelungsbereich des § 79 BHO fallen auch alle automatisierten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, insbesondere für die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, Erteilung von Kassenanordnungen, Zahlbarmachung, die Buchführung und die Rechnungslegung. Dies gilt auch für alle Verfahren außerhalb der Bundesverwaltung, mit denen Bundesmittel bewirtschaftet werden. Bei diesen Verfahren prüft der Bundesrechnungshof, ob die Vollständigkeit, Transparenz und Richtigkeit der Buchführung sowie die Nachprüfbarkeit der Entscheidungen einschließlich der Verantwortlichkeiten gewährleistet sind. Diese Aufgabe gewinnt zunehmend an Bedeutung, weil die Datenverarbeitung immer stärker auch auf dem Gebiet des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens eingesetzt wird.

1.4 Tätigkeit des Bundesrechnungshofes im Beitrittsgebiet

Auf dem Weg zur Herstellung der deutschen Einheit hat der Bundesrechnungshof im Jahre 1990 Aufgaben zunächst im Zusammenwirken mit der Staatlichen Finanzrevision der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik und später mit dem Rechnungshof der Republik erfüllt. Die Staatliche Finanzrevision war dem damaligen Ministerium der Finanzen (DDR-Finanzministerium) organisatorisch zugeordnet; sie hatte bis zum 30. Juni 1990 die Aufgabe, das Finanzgebaren zentraler und regionaler Verwaltungsstellen sowie der Wirtschaftsbetriebe zu prüfen. Der Rechnungshof der Republik wurde am 1. Juli 1990 gegründet; er war in der Geschichte der DDR das erste unabhängige Organ der Finanzkontrolle.

1.4.1

Nach der Einrichtung des gemeinsamen Fonds zur Finanzierung von Reisezahlungsmitteln (Reisedevisenfonds) erarbeiteten Vertreter des Bundesrechnungshofes und der Staatlichen Finanzrevision am 11. Januar 1990 in Ostberlin den Entwurf einer Prüfungsvereinbarung, die am 8. Februar 1990 im Bundesrechnungshof unterzeichnet wurde. Kernstück dieser Vereinbarung war das Recht, an den Prüfungen der jeweils anderen Kontrollbehörde teilzunehmen. Erste gemeinsame Erhebungen wurden im Februar und März 1990 durchgeführt; über Prüfungsergebnisse berichtet der Bundesrechnungshof unter Nr. 60.15.

Weitere gemeinsame Erhebungen wurden aufgrund einer Prüfungsvereinbarung durchgeführt, die der Bundesrechnungshof am 2. August 1990 mit dem Rechnungshof der Republik geschlossen hat, nachdem der Bundesminister mit dem DDR-Finanzministerium die Rahmenbedingungen für die Verwendung der Gegenwertmittel aus dem Reisedevisenfonds geregelt hatte.

1.4.2

Für den Bereich von Geld- und Sachleistungen, die der Bund aufgrund eines Verwaltungsabkommens vom 9. März 1990 Stellen in der ehemaligen DDR zur Erfüllung bestimmter Zwecke gewährte, schloß der Bundesrechnungshof am 10. April 1990 mit der Staatlichen Finanzrevision eine weitere Vereinbarung über den Informationsaustausch und gemeinsame Prüfungstätigkeiten.

1.4.3

Auf der so geschaffenen Grundlage fachlicher Zusammenarbeit führte der Bundesrechnungshof seit April 1990 mehrere Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatlichen Finanzrevision durch, um diese mit dem Haushaltsrecht und mit Grundsatzfragen der Finanzkontrolle der Bundesrepublik Deutschland vertraut zu machen.

In der Folgezeit ließ der Bundesrechnungshof seine fachlichen Erfahrungen in die Gesetzentwürfe über die Haushaltsordnung und über den Rechnungshof der Republik einfließen. Nach dem Inkrafttreten dieser Gesetze am 1. Juli 1990 beriet er den Rechnungshof der Republik bei der Lösung organisatorischer Probleme, die sich beim Aufbau einer unabhängigen Finanzkontrolle ergaben.

1.4.4

Mit der Herstellung der deutschen Einheit wurde der Rechnungshof der Republik aufgelöst; seitdem erstreckt sich die Prüfungszuständigkeit des Bundesrechnungshofes auch auf das Beitrittsgebiet.

Mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 hat der Bundesrechnungshof eine Außenstelle in Berlin, Leipziger Straße, eingerichtet (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BRHG) und einen Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus

dem Rechnungshof der Republik für Prüfungsaufgaben und für Verwaltungsaufgaben übernommen.

Die Außenstelle Berlin besteht seit dem 1. Juli 1991 aus einer Prüfungsabteilung mit sechs Prüfungsgebieten und einem Abteilungsreferat, die im wesentlichen Aufgaben erfüllen, welche die Tätigkeit des Bundes im Bereich der neuen Bundesländer betreffen, ferner einem weiteren Prüfungsgebiet, das Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Reichsbahn zu prüfen hat, und drei Abteilungsreferaten, die Prüfungsabteilungen mit Sitz in Frankfurt am Main bei Aufgaben im Beitrittsgebiet unterstützen.

Mit diesen Maßnahmen hat der Bundesrechnungshof organisatorische Voraussetzungen für seine Aufgabenerfüllung im Beitrittsgebiet geschaffen.

1.5 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen

1.5.1

Der Bundesrechnungshof ist Mitglied der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) und der im November 1990 gegründeten Europäischen Regionalorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI). Die Ausrichtung des XIII. INTOSAI-Weltkongresses im Juni 1989 in Berlin und die damit verbundene Übernahme des Vorsitzes im Präsidium der INTOSAI durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes haben zu einer Intensivierung auch des bilateralen Erfahrungsaustausches zwischen dem Bundesrechnungshof und ausländischen Finanzkontrollbehörden geführt.

Ein Schwerpunkt der bilateralen Beziehungen entwickelt sich im Erfahrungsaustausch mit Rechnungskontrollbehörden von Staaten Mittel- und Osteuropas. Der Bundesrechnungshof unterstützt die Reform der staatlichen Finanzkontrolle in diesen Ländern durch Beratungstätigkeit und durch Fortbildungsseminare.

1.5.2

Die im Rahmen der INTOSAI und EUROSAI entwikkelten engen bilateralen Beziehungen zu Rechnungshöfen europäischer Staaten und zum General Accounting Office der Vereinigten Staaten von Amerika sind auch Grundlage für gemeinsame Prüfungen internationaler Rüstungsvorhaben. Waffensysteme werden in der NATO zunehmend als Gemeinschaftsprojekte mehrerer Staaten entwickelt und beschafft. Wesentliche Entscheidungen zur Durchführung der Projekte werden nicht mehr auf nationaler Ebene, sondern von gemeinsamen Einrichtungen (Lenkungsausschüsse, Programmbüros) getroffen. Um solche Vorhaben möglichst umfassend und wirksam prüfen zu können, müssen die Rechnungshöfe der beteiligten Staaten grenzüberschreitend zusammenarbeiten. Aus diesem Grund wirkt der Bundesrechnungshof im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten darauf hin, daß bei einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an künftigen Gemeinschaftsvorhaben Vereinbarungen über die Prüfungsrechte nationaler Rechnungshöfe getroffen werden.

Positive Erfahrungen hat der Bundesrechnungshof bei der deutsch-amerikanischen Gemeinschaftsprüfung des Flugkörper-Abwehrsystems RAM (Rolling Airframe Missile) und bei der Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen der Staaten gewonnen, die an der Entwicklung des Jagdflugzeuges 90 (European Fighter Aircraft) beteiligt sind (vgl. dazu Bemerkungen 1990 Drucksache 11/7810 Nr. 1.5.1.2 und Nr. 29).

1.5.3

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaften arbeitet der Bundesrechnungshof im sogenannten „Kontaktausschuß" mit dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zusammen. Dabei stehen Fragen der Prüfung von Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten im Vordergrund.

Die Präsidenten der Rechnungshöfe der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten haben auf ihrer letzten Konferenz im Oktober 1990 in Luxemburg beschlossen, in geeigneten Fällen probeweise durch den Europäischen Rechnungshof und einen nationalen Rechnungshof gemeinsam prüfen zu lassen.

Bereits auf ihrer Konferenz in Den Haag im Jahre 1989 hatten sie sich nachdrücklich dafür ausgesprochen, denjenigen nationalen Rechnungskontrollbehörden, deren Befugnisse noch hinter denen des Europäischen Rechnungshofes zurückbleiben, Befugnisse und Zuständigkeiten zu verleihen, die denen des Europäischen Rechnungshofes entsprechen. Dabei geht es insbesondere darum, in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften Prüfungen auch auf Wirtschaftlichkeit und Erhebungsrechte bei Subventionsempfängern zu ermöglichen.

1.5.4

Der Bundesrechnungshof unterstützt auch die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Entsendung von Fachreferenten auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle zu Seminaren im In- und Ausland sowie durch die Aufnahme von Regierungspraktikanten aus Kontrollbehörden von Entwicklungsländern.

1.6 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen und bei der Finanzkontrolle der Vereinten Nationen

1.6.1

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied bei internationalen (zwischenstaatlichen) und supranationalen (überstaatlichen) Einrichtungen. Ausgaben für Vorhaben, die aufgrund inter- oder supranationaler

Vereinbarungen abgewickelt werden, unterliegen — soweit nicht etwas anderes bestimmt ist — der Rechnungsprüfung durch die jeweiligen inter- oder supranationalen Kontrolleinrichtungen. In diesen Fällen kann der Bundesrechnungshof nur das Handeln des zuständigen Bundesministers prüfen.

Für die externen Prüfungsorgane dieser Einrichtungen stellt in vielen Fällen auch die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat Prüfer, die diese Tätigkeit entweder hauptamtlich, so z. B. bei der NATO, oder aber nebenamtlich ausüben. Nach dem Stand von Mitte 1991 üben neun Beamte des Bundesrechnungshofes zusätzlich zu ihrem Hauptamt eine Nebentätigkeit bei insgesamt sechs internationalen Einrichtungen aus. Über das Ergebnis ihrer Prüfungen berichten sie den Kontrollorganen dieser Einrichtungen unmittelbar.

1.6.2

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist seit 1. Juli 1989 für die Dauer von drei Jahren Mitglied des dreiköpfigen Board of Auditors der Vereinten Nationen (VN). Er hat am 1. Januar 1991 turnusmäßig den Vorsitz im Board of Auditors für die Dauer eines Jahres übernommen und wird bei der Wahrnehmung seiner Prüfungsaufgaben von insgesamt 17 Prüfungsbeamten des Bundesrechnungshofes unterstützt (Stand 1991). Darüber hinaus wurden auch ein Beamter eines Landesrechnungshofes sowie Mitarbeiter einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bei der Finanzkontrolle der VN eingesetzt. Ein Mitglied des Bundesrechnungshofes ist als Director of External Audit mit Dienstsitz in New York Mitglied des Audit Operations Committee, das die Beschlüsse des Board of Auditors vorbereitet und die Prüfungstätigkeit der drei beteiligten Finanzkontrollinstitutionen koordiniert.

Die deutsche Prüfungszuständigkeit umfaßt das Entwicklungsprogramm (UNDP) und den Bevölkerungsfonds (UNFPA) der VN in New York, Einrichtungen der VN mit Sitz in Europa (Genf, Wien, Den Haag) sowie die Wirtschaftskommission für Afrika in Addis Abeba. Örtliche Erhebungen wurden auch an anderen Orten bei Länderbüros und Entwicklungsprojekten der VN durchgeführt.

2 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1989
(einschließlich eines Überblicks über die finanzwirtschaftliche Entwicklung)

2.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 1988

Für das Haushaltsjahr 1988 hat der Bundesrat am 14. Dezember 1990 (Plenarprotokoll 625 S. 682) der Bundesregierung gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt; die Entlastung durch den Deutschen Bundestag steht noch aus.

2.2 Grundlage der Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1989

Die Haushaltsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1989 richtete sich nach dem Haushaltsgesetz 1989 vom 20. Dezember 1988 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 11. Juli 1989, das die Einnahmen und Ausgaben auf 291,3 Mrd. DM feststellte.

2.3 Haushaltswirtschaft im Beitrittsgebiet

2.3.1

Auf dem Gebiet der fünf neuen Bundesländer einschließlich des Ostteils von Berlin lag die finanzpolitische Verantwortung im Jahre 1989 bei den in der damaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) zuständigen Staatsorganen. Die DDR war zu dieser Zeit ein souveräner Staat, der mit dem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1990 als Rechtssubjekt untergegangen ist. Nach der von der Bundesregierung vertretenen Rechtsauffassung ist die heutige Bundesrepublik Deutschland mit der ehemaligen DDR nicht „(teil-)identisch"; es liegt kein Fall der Gesamtrechtsnachfolge vor. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb davon ab, für das Haushaltsjahr 1989 Wertungen zur Entlastung der damaligen Regierung der DDR vorzunehmen.

Zum Stand des Entlastungsverfahrens stellt er fest: Nach Maßgabe der in der DDR geltenden Vorschriften hatte die Volkskammer die Entscheidung über die Entlastung des Ministerrats zu treffen, der ihr gegenüber rechenschaftspflichtig war. Gegenüber dem Ministerrat war der Minister der Finanzen für die Abrechnung und Kontrolle des Staatshaushaltsplans verantwortlich und rechenschaftspflichtig; die Staatliche Finanzrevision war diesem als Kontrollorgan organisatorisch zugeordnet (siehe Nr. 1.4).

Für das Haushaltsjahr 1989 legte der Minister der Finanzen mit Schreiben vom 11. September 1990 dem damaligen Ministerpräsidenten die Haushaltsrechnung vor und berichtete über das Prüfungsergebnis. Eine Vorlage der Rechnung an den Ministerrat und die Volkskammer war nach Auffassung des Ministers der Finanzen „nicht erforderlich" und wurde unterlassen. Eine Entlastung des Ministerrats durch die Volkskammer fand somit letztmalig für das Haushaltsjahr 1988 statt.

2.3.2

Auf die Besonderheiten der Haushaltswirtschaft im Beitrittsgebiet wird der Bundesrechnungshof — soweit es um das Haushaltsjahr 1990 geht — in seinen Bemerkungen 1992 näher eingehen. Grundsätzlich ist festzustellen, daß die DDR auch im ersten Halbjahr 1990 noch ein souveräner Staat war, für dessen Haushaltswirtschaft die Bundesregierung nicht die politische Verantwortung trägt.

Für den Zeitraum vom 1. Juli 1990 bis zum Beitritt gilt dies nur eingeschränkt. Nach den Regelungen in dem Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (Artikel 26) trug die DDR in dieser Zeit noch die alleinige Verantwortung für die Bewirtschaftung der veranschlagten Haushaltsmittel. Ein wesentlicher Teil ihres Haushalts wurde aber über den Fonds „Deutsche Einheit" durch pauschale Ausgleichszahlungen des Bundes finanziert. Für die zweckgerechte Verwendung dieser Zuweisungen trägt die Bundesregierung Mitverantwortung.

Im Einigungsvertrag wurde vereinbart, daß das Haushaltsgesetz der DDR für das zweite Halbjahr 1990 mit bestimmten Maßgaben als Teil des Bundeshaushalts fortgelten sollte (Artikel 9 i. V. m. Anlage II Kapitel IV Abschnitt III Nr. 1). Auf der Grundlage des Dritten Nachtragshaushaltsgesetzes 1990 wurde der Haushalt des Bundes sodann rückwirkend zum 1. Juli 1990 als einheitlicher Haushalt geführt, der in die Abschnitte A (Bundesgebiet vor dem Beitritt) und B (Beitrittsgebiet) untergliedert wurde. Daraus folgt die Pflicht des Bundesministers der Finanzen (Bundesminister), für das zweite Halbjahr 1990 auch über die Einnahmen und Ausgaben des Abschnitts B Rechnung zu legen.

2.3.3

Seit dem Beitritt besteht die uneingeschränkte Verantwortung der Bundesregierung für die ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung im gesamten Bundesgebiet.

2.4 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1989

2.4.1

Die Einnahmen ohne Kredite und Münzeinnahmen lagen um 2,7 v. H. über dem Einnahme-Soll; im Vorjahr waren es 1,3 v. H. Die Steigerungsrate der Ist-Einnahmen gegenüber dem Vorjahr betrug 12,7 v. H.

Steuermehreinnahmen gegenüber dem Soll haben sich vor allem bei der Körperschaftsteuer und der Einfuhrumsatzsteuer ergeben. Mindereinnahmen von Bedeutung sind bei den Mineralölsteuern zu verzeichnen.

Bei den Verwaltungseinnahmen sind insbesondere Mehreinnahmen bei der Ablieferung der Deutschen Bundespost festzustellen. Dagegen blieben die Vorausleistungen der künftigen Benutzer des Endlagers für radioaktive Abfälle hinter dem Soll zurück.

Bei den übrigen Einnahmen werden bedeutende Mehreinnahmen bei den Vergütungen der Europäischen Gemeinschaften für die Aussetzung von Referenzmengen bei der Milch sowie bei Zinseinnahmen aus Anleihebeständen des Bundes ausgewiesen. Mindereinnahmen sind insbesondere bei den Zinsen aus Darlehen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern und Erträgen aus Treuhandbeteiligungen in Entwicklungsländern festzustellen.

2.4.2

Die Ausgaben ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel haben das Soll um 0,5 v. H. unterschritten; sie wuchsen gegenüber dem Vorjahr (Ist) um 5,2 v. H.

Minderausgaben sind insbesondere bei den Zuschüssen an die Bundesanstalt für Arbeit, bei der Arbeitslosenhilfe und bei den Zinsen für Bundesanleihen, Bundesobligationen und Bundesschatzanweisungen entstanden. Mehrausgaben sind vor allem in den Bereichen „Kosten auf Grund des Gesundheitsabkommens mit der DDR und Förderung des Besuchsreiseverkehrs aus der DDR und Berlin (Ost) sowie aus den ost- und südosteuropäischen Staaten", „Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau, einschließlich Schallschutzmaßnahmen von Bundesautobahnen", ferner bei der „Vergütung für die Aussetzung von Referenzmengen bei Milch" entstanden.

Der Bundesminister hat die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltssoll in Nr. 3.5 des Abschlußberichts sowie in Nr. 4.7 und 4.8 der Übersichten zur Haushaltsrechnung dargestellt.

2.4.3

Die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) in den Jahren 1980 bis 1990 ergibt sich aus dem Schaubild 1; für das Jahr 1991 wurden die Zahlen des Haushaltsplans zugrunde gelegt.

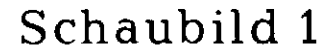
2.5 Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung

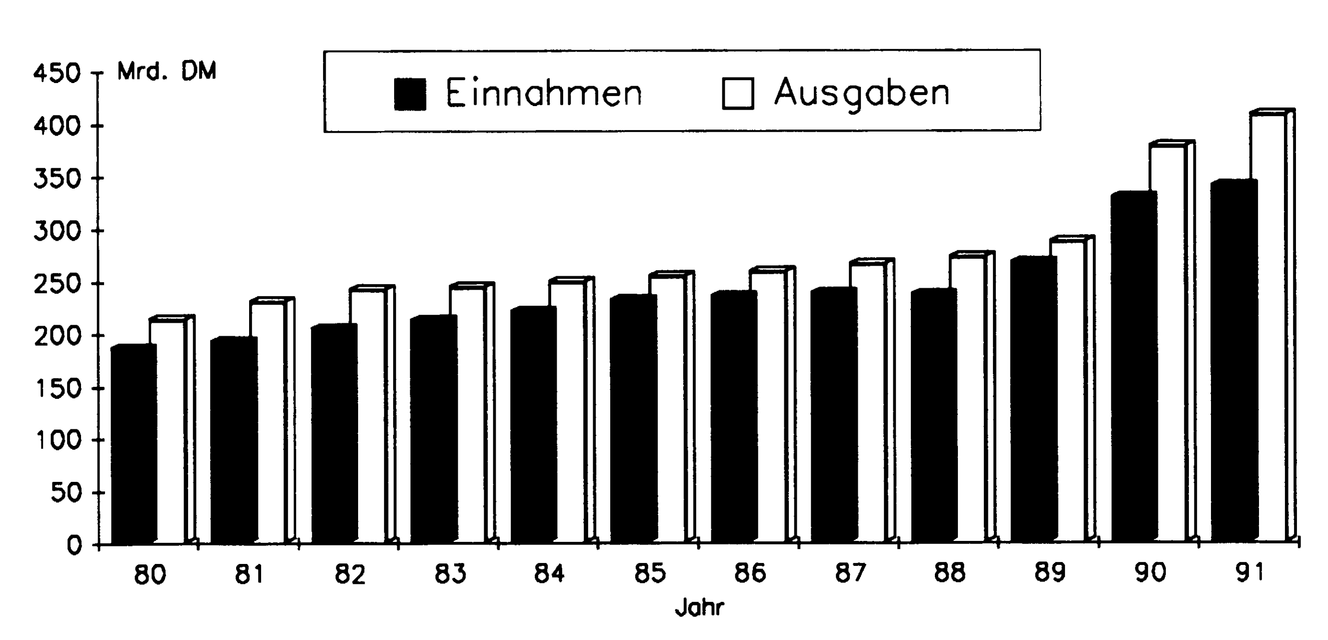
2.5.1

Das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis schließt für das Haushaltsjahr 1989 mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 290,242 Mrd. DM[1]) ausgeglichen ab (Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung).

Der Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses wird durch den Vermerk bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das fol-

[1]) Die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet


Schaubild 1



gende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen. Im Haushaltsjahr 1989 wurde zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 ein Betrag von 7,648 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1990 umgebucht; aus dem Haushaltsjahr 1988 wurde ein Betrag von 6,425 Mrd. DM übernommen (vgl. Nr. 2.12.1).

Derartige Umbuchungen wurden auch in den Vorjahren — in unterschiedlicher Größenordnung — vorgenommen. Die damit verbundenen haushaltswirtschaftlichen Fragen sollen, bezogen auf das Jahr 1990, bei der Prüfung der Kreditaufnahmen des Bundes berücksichtigt werden, die der Bundesrechnungshof auf die Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hin plant.

2.5.2

Die Finanzierungsübersicht zum Bundeshaushaltsplan 1989 sah einen Finanzierungssaldo von 28,629 Mrd. DM vor. Infolge von Mehreinnahmen (7,024 Mrd. DM) und Minderausgaben (1,535 Mrd. DM) verringerte sich dieser Betrag um 8,588[1]) auf 20,041 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

2.6 Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1989 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

2.7 Globale Minderausgaben

Im Haushaltsjahr 1989 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

Kapitel 30 01	Titel 972 01	190 000 000 DM
Kapitel 60 02	Titel 972 01	360 000 000 DM
Kapitel 60 02	Titel 972 03	1 000 000 000 DM
Kapitel 60 02	Titel 972 04	100 000 000 DM
Kapitel 60 02	Titel 972 05	221 961 000 DM
		1 871 961 000 DM

Nach der Haushaltsrechnung wurden die globalen Minderausgaben innerhalb der Einzelpläne des Bundesministers für Forschung und Technologie sowie im Bereich der Allgemeinen Finanzverwaltung erwirtschaftet. Die nach § 4 Abs. 11 des Haushaltsgesetzes 1989 vorgesehenen Einsparungen beim Eigenverbrauch im staatlichen und staatsnahen Bereich (Kapitel 60 02 Titel 972 01) wurden bei verschiedenen Einzelplänen erbracht; die Einzelheiten sind aus der Aufstellung des Bundesministers in dem Vorwort zu Kapitel 60 02 Titel 972 01 der Haushaltsrechnung ersichtlich.

[1]) Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (0,029 Mrd. DM)

2.8 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

2.8.1

Im Haushaltsjahr 1989 wurden Mehrausgaben in Höhe von 2,799 Mrd. DM über- und außerplanmäßig geleistet.

Es entfielen auf

überplanmäßige Ausgaben	2 787,760 Mio. DM
außerplanmäßige Ausgaben	11,698 Mio. DM.

Der Gesamtbetrag entspricht rd. 1 v. H. der Soll-Ausgaben in Höhe von 291,3 Mrd. DM.

Die Haushaltsüberschreitungen waren um 1 087,6 Mio. DM höher als im Vorjahr. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden insbesondere verursacht durch die „Kosten auf Grund des Gesundheitsabkommens mit der DDR und Förderung des Besuchsreiseverkehrs aus der DDR und Berlin (Ost) sowie aus den ost- und südosteuropäischen Staaten", ferner bei den von den Europäischen Gemeinschaften nicht übernommenen Marktordnungsausgaben.

Die Haushaltsüberschreitungen sind im einzelnen in Nr. 3.4 und Nr. 4.1 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben konnten durch Einsparungen (Minderausgaben) bei anderen Ausgaben gedeckt werden.

2.8.2

Ohne Einwilligung des Bundesministers sind bei 15 Einzelplänen insgesamt 68,321 Mio. DM über- und außerplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei 13 Einzelplänen 134,251 Mio. DM).

Davon entfallen auf die Einzelpläne:

Übersicht 1

	Zahl der Posten	in Mio. DM
Geschäftsbereich der Versorgung (Einzelplan 33) . .	3	43,770
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	3	11,329
Bundesminister des Innern . . .	8	8,128
	14	63,227
12 weitere Einzelpläne	27	5,094
	41	68,321

In 28 der 41 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst bei oder nach Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 33 von insgesamt 51); in 14 Fällen betrugen die Überschreitungen im einzelnen weniger als 10 000 DM. Vier Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In 15 Fällen (Gesamtvolumen rd. 65,2 Mio. DM, dies sind 95,5 v. H. von 68,3 Mio. DM) hat der Bundesminister in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß er bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben hätte.

2.8.3

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat in der Vergangenheit wiederholt gerügt, daß einzelne Ressorts überplanmäßige Ausgaben ohne die erforderliche Einwilligung des Bundesministers geleistet haben (vgl. Kurzprotokoll der Sitzung am 14. März 1991, S. 17 und 18). Mit der Einführung des automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) wird sicherzustellen sein, daß dem Anliegen des Rechnungsprüfungsausschusses, über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehende Ausgaben zu vermeiden, stärker Rechnung getragen wird. Dementsprechend beabsichtigt der Bundesminister, im HKR-Verfahren die Voraussetzungen für eine automatisierte Verfügbarkeitskontrolle zu schaffen (zum HKR-Verfahren vgl. Nr. 2.11).

2.9 Haushaltsreste

Die in das Haushaltsjahr 1990 übertragenen Ausgabereste belaufen sich auf insgesamt 3,009 Mrd. DM (einschließlich Vorgriffe in Höhe von 16,436 Mio. DM). Sie betragen rd. 1 v. H. (wie im Vorjahr) der Ist-Ausgaben.

Nach der Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung hat sich der Restebestand gegenüber dem Vorjahr um 305,1 Mio. DM erhöht.

2.10 Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans) standen Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, in Höhe von insgesamt 63,545 Mrd. DM zur Verfügung.

Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesminister erstellten Übersicht waren Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich der über- und außerplanmäßigen) zum Jahresende 1989 in Höhe von 50,562 Mrd. DM in Anspruch genommen worden. Die Buchung der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen im automatisierten Verfahren wird seit Beginn des zweiten Halbjahres 1991 praktisch erprobt. Dabei handelt es sich um ein Teilverfahren des HKR-Verfahrens.

2.11 Einsatz der Datenverarbeitung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren)

Der Bundesrechnungshof hat über die Entwicklung des HKR-Verfahrens zuletzt in den Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 1.8) berichtet. Die Einführung dieses Verfahrens war nach der damaligen Planung des Bundesministers zum 1. Januar 1991 vorgesehen. Infolge der notwendigen Ausdehnung auf das Beitrittsgebiet wurde sie auf den 1. Januar 1992 verschoben. Der Bundesminister sieht sich außerstande, auch diesen Termin zu halten. Zur Begründung hat er dargelegt, daß sich im Beitrittsgebiet organisatorische Schwierigkeiten ergeben hätten.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister alle erforderlichen Maßnahmen einleitet, um die Einführung des HKR-Verfahrens nunmehr spätestens mit Beginn des Jahres 1993 sicherzustellen.

2.12 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahme

2.12.1

Die dem Bundesminister im Jahre 1989 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen waren zum 31. Dezember 1989, wie in Übersicht 2 (s. S. 14) dargestellt, in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung).

Die nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1989 stand im Haushaltsjahr 1990 noch zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 BHO), und zwar in Höhe von 15,419 Mrd. DM (Unterschiedsbetrag zwischen 27,829 Mrd. DM und 12,410 Mrd. DM in Übersicht 2).

Über die Ermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1989 hinaus wurden aufgrund des § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung Tilgungskredite in Höhe von 4,589 Mrd. DM aufgenommen, die zur Finanzierung der Einlösung von vorzeitig zurückgegebenen Bundesschatzbriefen (1989: 5,8 Mrd. DM; 1988: 0,7 Mrd. DM) erforderlich wurden.

Die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1989 in Höhe von 7,648 Mrd. DM, über die die Übergangsfinanzierung der Haushaltsjahre 1989/1990 abgewickelt wurde, ist auf die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 1990 anzurechnen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Haushaltsgesetz 1989).

Übersicht 2

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1988	6,817	6,817
Zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1989)	27,829	12,410
Zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1989)	53,443	53,443
Zur Tilgung aufgrund von § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung	4,589	4,589
Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1989	11,653	7,648
Zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1989)	1,840 [1]	1,840
Gesamtermächtigung	106,170 [2]	86,746 [2]
Bereits 1988 aufgenommen		6,425
Bruttokreditaufnahme [3]		80,322 [2]

[1]) Nach dem im Jahre 1989 zuletzt festgestellten Umlauf an Bundesanleihen und Bundesobligationen wäre eine Kreditaufnahme für Zwecke der Marktpflege bis zu einem Betrag von 28,7 Mrd. DM zulässig gewesen

[2]) Abweichung durch Runden von Zahlen

[3]) In kalenderjährlicher Abgrenzung

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1989) wurde im Jahre 1989 in Höhe des Saldos zwischen den Einnahmen und Ausgaben bei der Marktpflege (1,840 Mrd. DM) beansprucht.

2.12.2

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme in Höhe von 27,829 Mrd. DM wurde um 8,603 Mrd. DM unterschritten. Einzelheiten sind in der Übersicht 3 dargestellt.

2.12.3

Die im Haushaltsplan 1989 veranschlagte Nettokreditaufnahme lag um 9,626 Mrd. DM unter dem Investitions-Soll von 37,455 Mrd. DM; im Ist-Ergebnis lag die Nettokreditaufnahme um 16,960 Mrd. DM unter der Summe der investiven Ausgaben von 36,186 Mrd. DM.

Die Entwicklung der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist

Übersicht 3

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Bruttokreditaufnahme in kalenderjährlicher Abgrenzung (vgl. Nr. 2.12.1)		80,322
Im Haushaltsjahr 1988 aufgenommen (§ 72 Abs. 6 BHO [1])		6,425
Auf das Haushaltsjahr 1990 übertragen (§ 72 Abs. 6 BHO [1])		− 7,648
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	87,701	79,098 [2]
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (einschließlich Marktpflege)	−59,872	−59,872 [3]
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	27,829	19,226

[1]) In Verbindung mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01

[2]) Abweichung durch Runden von Zahlen

[3]) Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns in Höhe von 5,041 Mrd. DM waren zur Tilgung fälliger Schulden zu verwenden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 1989), so daß insgesamt 64,913 Mrd. DM getilgt wurden

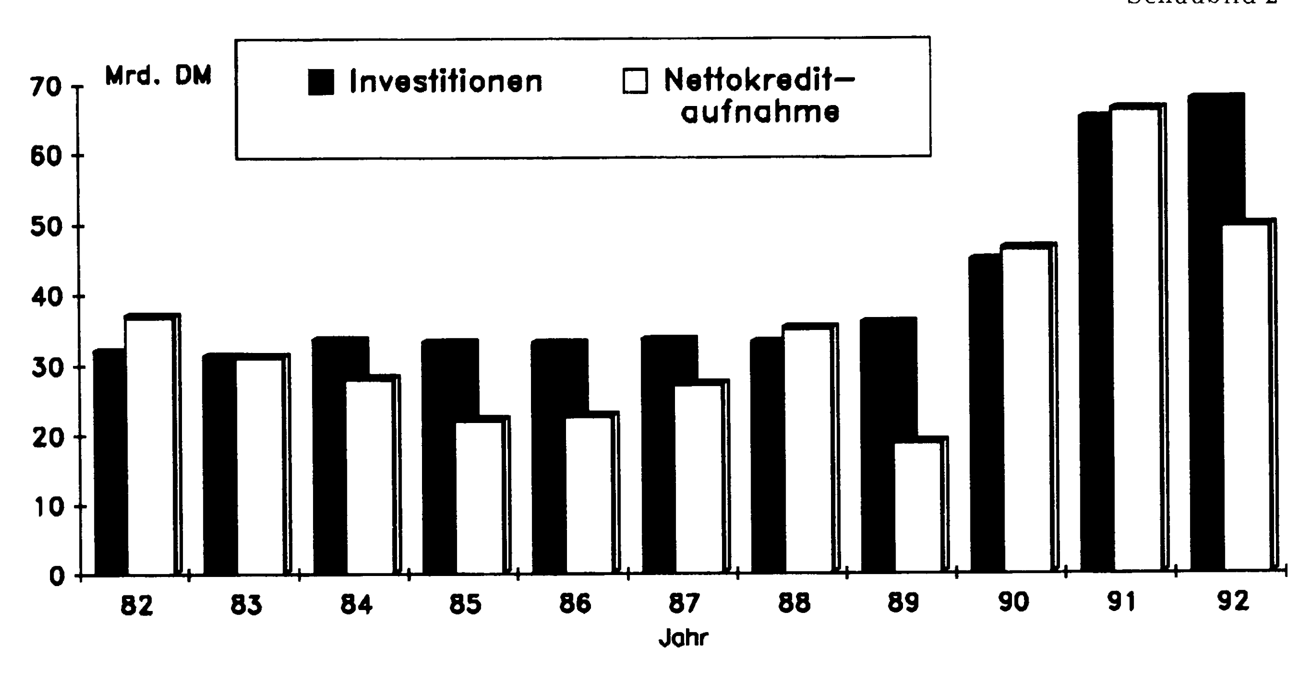
für die Jahre 1982 bis 1992 im Schaubild 2 (s. S. 15) dargestellt; dabei wurde für das Jahr 1991 der Haushaltsplan, für das Jahr 1992 der Regierungsentwurf zugrunde gelegt.

2.12.4

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes 1989 war der Bundesminister zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von 23,305 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Haushalts) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnte diese Ermächtigung — jeweils nach Rückzahlung vorher in Anspruch genommener Kassenverstärkungskredite — wiederholt in Anspruch genommen werden.

Aus der Übersicht des Bundesministers über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 164 Tagen (im Vorjahr an 134 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 10,812 Mrd. DM (im Vorjahr 9,6 Mrd. DM), das sind 3,7 v. H. der Summe des Haushalts (im Vorjahr 3,5 v. H.). Die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf 6 Mrd. DM begrenzt sind, waren mit Sätzen zwischen 3,5 und

Schaubild 2



6 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für die bei Kreditinstituten aufgenommenen Kassenverstärkungskredite betrugen zwischen 4,95 und 7,7 v. H. An Zinsen für Kassenverstärkungskredite mußten insgesamt 92,5 Mio. DM (im Vorjahr 40,8 Mio. DM) gezahlt werden. Der Buchkredit der Deutschen Bundesbank wies am 31. Dezember 1989 keinen Bestand aus.

2.13 Schulden und finanzwirtschaftliche Entwicklung

2.13.1

Die Gesamtverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) betrug am Ende des Haushaltsjahres 1989 490,540 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

Übersicht 4

	in Mrd. DM
Finanzkredite	490,428
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,079
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds	0,032
Gesamtverschuldung	490,540 [1])

[1]) Abweichung durch Runden von Zahlen

Die Entwicklung der Finanzkredite des Bundes (ohne Sondervermögen) in den Jahren 1952 bis 1991 zeigt das Schaubild 3 (s. S. 16).

Die Zahlen für die Jahre 1952 bis 1990 wurden dem statistischen Teil zum Jahresbericht 1990 der Bundesschuldenverwaltung (S. 36—38) entnommen; für das Jahr 1991 wurde der Unterschiedsbetrag zwischen der geplanten Nettokreditaufnahme von 66,4 Mrd. DM und den Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns von 1,3 Mrd. DM hinzugerechnet.

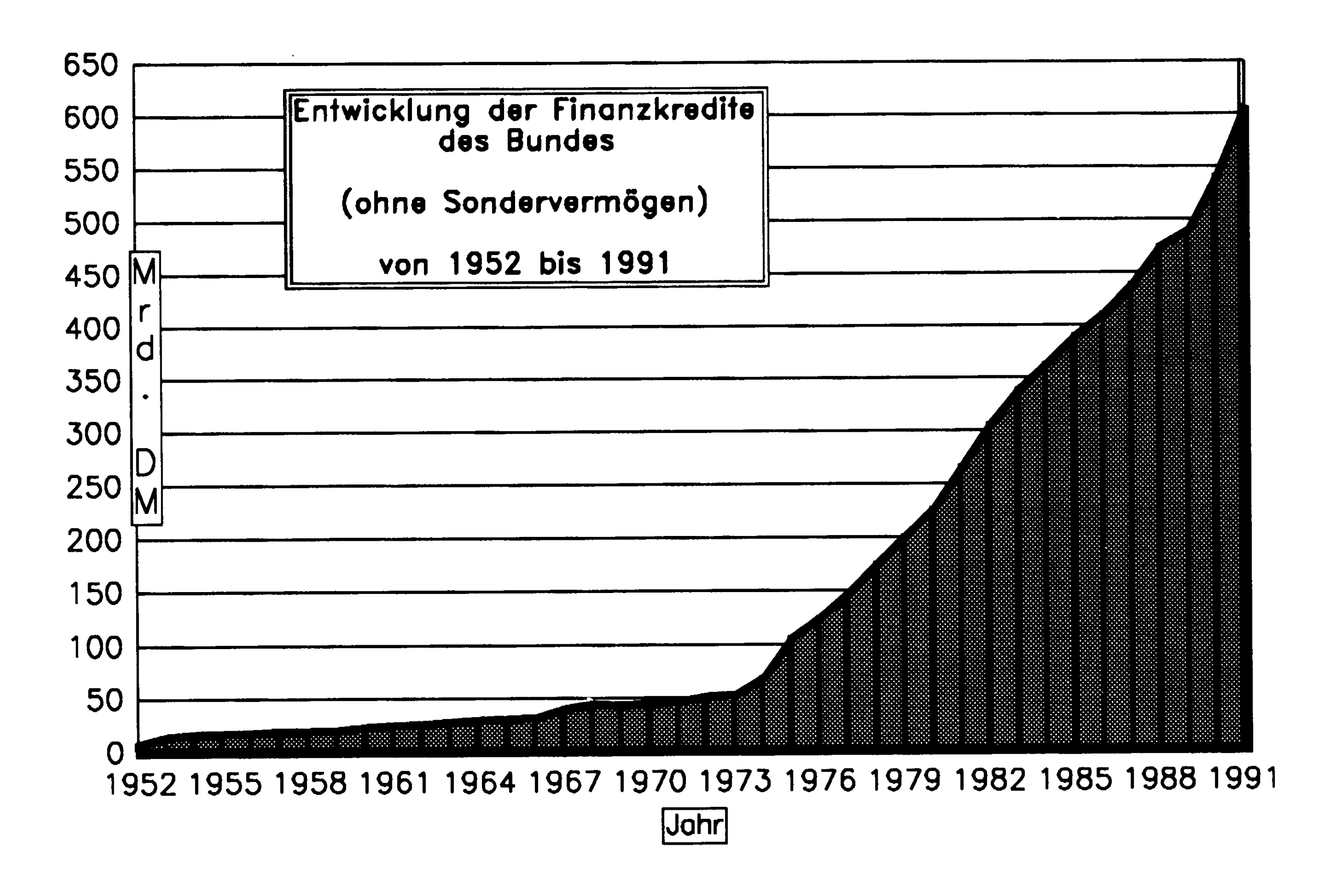
2.13.2

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1989 bis 1992 ist in der Übersicht 5 (s. S. 16) dargestellt. Die Zahlen sind entnommen aus der Haushaltsrechnung 1989 (bereinigtes Ist), aus den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Jahr 1990, aus dem Haushaltsplan 1991 sowie aus dem Haushaltsentwurf 1992, der von der Bundesregierung am 10. Juli 1991 beschlossen wurde (Drucksache 12/1000).

2.13.3

Im Haushaltsjahr 1989 lagen die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Krediten um 9,6 Mrd. DM unter der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen (vgl. dazu Nr. 2.12.3). Im Jahre 1990 überschritt die veranschlagte Nettokreditaufnahme die Summe der als Investitionen veranschlagten Ausgaben um 20,9 Mrd. DM, im Jahre 1991 um 1,3 Mrd. DM. Die Bundesregierung hat die Überschreitung des in Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebenen Kreditrahmens, der nicht auf die tatsächlichen Ergebnisse, sondern auf die veranschlagten Beträge abstellt, mit den besonderen haushaltswirt-

Schaubild 3



Übersicht 5

	1989[1])		1990[2])		1991[3])	1992[4])
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
	in Mrd. DM [5])					
Ausgaben	291,3	289,8	396,2	380,2	410,3	422,6
davon für Investitionen	37,5	36,2	46,0	45,0	65,1	67,8
Zinsen	32,4	32,1	36,9	34,9	42,4	45,9
Einnahmen	262,7	269,7	327,7	332,1	342,9	371,7
Finanzierungssaldo	28,6	20,0	68,5	48,1	67,4	50,9
Nettokreditaufnahme	27,8	19,2	66,9	46,7	66,4	49,9

[1]) Einschließlich Nachtragshaushalt 1989
[2]) Einschließlich Dritter Nachtragshaushalt 1990 (Abschnitte A und B)
[3]) Haushaltsplan 1991
[4]) Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1992
[5]) Abweichung durch Runden von Zahlen

schaftlichen Erfordernissen begründet, die sich infolge des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland ergeben haben. In den Begründungen zum Entwurf des Dritten Nachtragshaushaltsgesetzes 1990 und zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 1991 hat sie dazu folgendes ausgeführt:

„Ohne die erhöhte Nettokreditaufnahme stünde im Zusammenhang mit der Umstellung der Wirtschaft im beigetretenen Gebiet eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im gesamten Bundesgebiet unmittelbar bevor." Die ausnahmsweise Überschreitung des Kreditrahmens (Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG) sei „dazu bestimmt und geeignet, eine derartige Störung abzuwehren". Vom Staat seien zusätzliche Aufgaben zu finanzieren, „um die nötigen Grundlagen zu schaffen für einen ökonomisch und sozial akzeptablen Verlauf des unausweichlichen, tiefgreifenden Strukturwandels in den neuen Bundesländern". Dazu gehöre „die direkte Förderung privater Investitionen sowie die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter und Infrastruktureinrichtungen als Vorleistung für die private Wirtschaft". Auch komme „der Einrichtung einer effizienten Verwaltung und der Aufrechterhaltung funktionierender Arbeitsmärkte ebenso wie der sozialen Flankierung des Umstrukturierungsprozesses besondere Bedeutung zu".

Diese Maßnahmen führten nach Auffassung der Bundesregierung „zu wesentlichen Haushaltsmehrbelastungen, denen keine entsprechenden Einnahmen aus dem Beitrittsgebiet" gegenüberstünden. Die Möglichkeiten zur Defizitbegrenzung seien ausgeschöpft worden, da im Regierungsentwurf für das Haushaltsjahr 1991 Haushaltsentlastungen von 37 Mrd. DM in Form von Einnahmeverbesserungen und Einsparungen vorgesehen seien.

Darüber hinaus sind für das Jahr 1991 im Zusammenhang mit dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost" Verbesserungen bei den Steuereinnahmen von 18 Mrd. DM eingeplant.

Der Haushaltsgesetzgeber hat die von der Bundesregierung vorgenommene Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage bei seiner Beschlußfassung über das Dritte Nachtragshaushaltsgesetz 1990 und das Haushaltsgesetz 1991 übernommen. Diese Entscheidung gehört zu den Einschätzungen und Beurteilungen, für die das Bundesverfassungsgericht den gesetzgebenden Körperschaften Ermessensspielraum eingeräumt hat; sie ist dem politischen Bereich zuzuordnen. Im Hinblick auf seine Aufgabenstellung sieht der Bundesrechnungshof insoweit von einer Wertung ab (zur haushaltswirtschaftlichen Problematik s. Nrn. 2.13.4 bis 2.13.7).

2.13.4

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 2.9.4) auf die besondere Bedeutung hingewiesen, die der Kreditgrenze des Artikels 115 Abs. 1 GG angesichts der ansteigenden finanzwirtschaftlichen Belastung des Bundes zukommt. Diese Regelung verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber, grundsätzlich nicht mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben werden soll (Obergrenze der Kreditaufnahme). Dadurch soll der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen zunächst durch die Vorgabe begrenzt werden, Kredite höchstens im Umfang der Ausgaben mit „zukunftsbegünstigendem Charakter" in Anspruch zu nehmen (vgl. hierzu: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311 ff., 334).

Eine weitere Beschränkung für die staatliche Kreditaufnahme ergibt sich aus der Verpflichtung von Bund und Ländern, „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen" (Artikel 109 Abs. 2 GG). Von dieser Verpflichtung geht eine Regulierungsfunktion aus, die auch unterhalb der Obergrenze des Artikels 115 GG zu beachten ist. Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dem genannten Urteil ist es Aufgabe der Bundesregierung, bei ihrer Haushaltswirtschaft zu verhindern, daß sich „ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushaltes, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt" (BVerfGE 79, 311 ff., 355, 356).

Die Verfassungsvorschriften zur staatlichen Kreditaufnahme verlieren nach Ansicht des Bundesrechnungshofes an Wirkung, wenn der Bund vermehrt zusätzliche Kredite über Sondervermögen aufnimmt. So umfaßt die im Bundeshaushaltsplan ausgewiesene Nettokreditaufnahme weder die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost noch die Schulden der Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit" und „Kreditabwicklungsfonds". Der Gesetzgeber hat die beiden letztgenannten Sondervermögen darüber hinaus von der Beschränkung der Kreditaufnahme nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG (Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen als Obergrenze) ausgenommen.

2.13.4.1

Über das Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit" sollen bis zum Jahre 1994 insgesamt 115 Mrd. DM — davon 95 Mrd. DM im Wege der Kreditaufnahme finanziert — zum Ausgleich der Haushalte im Beitrittsgebiet geleistet werden. Im Haushaltsjahr 1990 wurden Fondsmittel in Gesamthöhe von 22 Mrd. DM — davon 20 Mrd. DM kreditfinanziert — zum Haushaltsausgleich für das zweite Halbjahr 1990 an die DDR und ab 3. Oktober 1990 an den Bundeshaushalt 1990, Abschnitt B, überwiesen.

Seit dem 1. Januar 1991 werden die jährlichen Fondsleistungen den neuen Bundesländern einschließlich Berlin (für den Ostteil der Stadt) bis zur Höhe von

— 35 Mrd. DM (davon 31 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1991,

— 28 Mrd. DM (davon 24 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1992,

— 20 Mrd. DM (davon 15 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1993 und

— 10 Mrd. DM (davon 5 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1994

als besondere Unterstützung zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zur Verfügung gestellt. Der Bund hat auf den im Einigungsvertrag zunächst vorgesehenen Bundesanteil von 15 v. H. der jährlichen Fondsleistungen für die Jahre von 1991 bis 1994 von insgesamt 13,95 Mrd. DM zugunsten der neuen Länder verzichtet. Die neuen Länder leiten 40 v. H. der ihnen zufließenden Fondsleistungen an ihre Gemeinden (Gemeindeverbände) weiter.

Der Fonds erhält zur Abdeckung seiner Schuldendienstverpflichtungen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, deren Höhe grundsätzlich 10 v. H. der vom Fonds jeweils bis zum Ende des Vorjahres insgesamt in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen beträgt. Die näheren Einzelheiten sind in § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Fonds „Deutsche Einheit" (Fondsgesetz) geregelt. Die alten Bundesländer (Berlin für den Westteil der Stadt) beteiligen sich zu 50 v. H. an den vom Bund im Regelfall zu leistenden Schuldendienstzuschüssen zu Lasten ihres Anteils an der Umsatzsteuer (vgl. § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern).

Das Fondsgesetz bestimmt nicht den Zeitpunkt, zu dem das Sondervermögen aufgelöst wird. Der Fonds ist jedoch nur auf Zeit angelegt und soll nach den Vorstellungen des Bundesministers „durch den neu zu gestaltenden Länderfinanzausgleich 1995 abgelöst werden".

2.13.4.2

Das Sondervermögen „Kreditabwicklungsfonds" wurde mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland errichtet. Ihm ist die Aufgabe zugewiesen, folgende finanzielle Lasten zu übernehmen:

— die Gesamtverschuldung des Republikhaushalts der DDR,

— die Verbindlichkeiten des Staatshaushalts der DDR aus der Zuteilung von Forderungen an den Ausgleichsfonds Währungsumstellung,

— die Verpflichtungen des Bundes aus der Gewährträgerhaftung für die Staatsbank Berlin (Artikel 23 Abs. 7 des Einigungsvertrages),

— die Kosten der Abwicklung von Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols oder in Wahrnehmung anderer staatlicher Aufgaben der DDR begründet wurden.

Dies ergibt sich aus Artikel 23 Abs. 1 und Artikel 24 Abs. 2 des Einigungsvertrages sowie aus § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds" (KAF-Gesetz).

Mit der Verwaltung des Sondervermögens ist der Bundesminister beauftragt; er ist ermächtigt, die für die Schuldendienstverpflichtungen des Kreditabwicklungsfonds erforderlichen Mittel im Wege der Kreditaufnahme zu beschaffen (Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 Einigungsvertrag, § 5 Abs. 1 KAF-Gesetz). Die Zinsverpflichtungen des Kreditabwicklungsfonds fallen letztlich dem Bund und der Treuhandanstalt zur Last; sie erstatten monatlich jeweils zur Hälfte die von dem Sondervermögen im Vormonat gezahlten Zinsen (Artikel 23 Abs. 3 Einigungsvertrag, § 6 KAF-Gesetz).

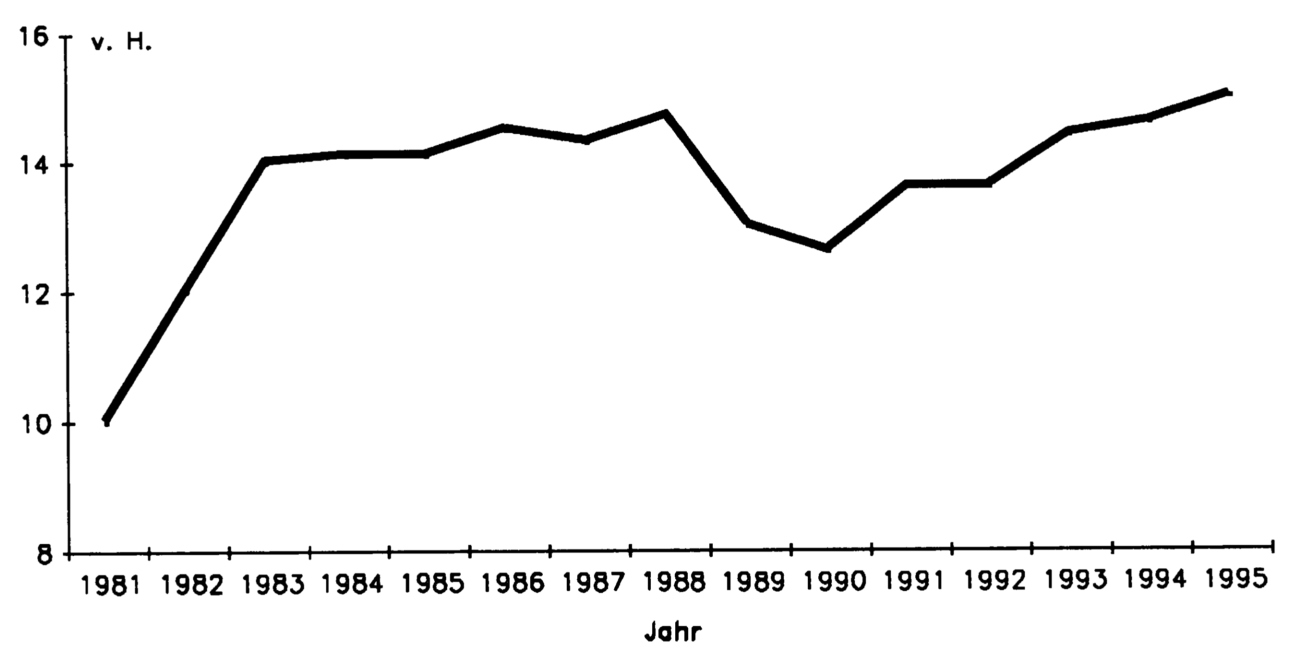
Der Kreditabwicklungsfonds wird mit Ablauf des Jahres 1993 aufgelöst (Artikel 23 Abs. 5 Einigungsvertrag, § 12 KAF-Gesetz). Nach dem Einigungsvertrag ist vorgesehen, die bis dahin aufgelaufene Gesamtverschuldung des Sondervermögens auf den Bund, die Treuhandanstalt und die neuen Bundesländer aufzuteilen (Artikel 23 Abs. 4). Die Einzelheiten sind noch gesetzlich zu regeln. Nach Darstellung des Bundesministers soll die Treuhandanstalt, „in der der wesentliche Vermögensnachlaß der ehemaligen DDR gebündelt" sei, einen Schuldenanteil „in tragbarer Höhe" übernehmen; die restlichen Schulden sollen je zur Hälfte auf den Bund und die neuen Länder verteilt werden.

2.13.5

Die seit dem Jahre 1973 ständig steigende Staatsverschuldung (vgl. Schaubild 3, s. S. 16) hat den Handlungsspielraum des Bundes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung immer stärker verengt. Diese Entwicklung wird sich im Finanzplanungszeitraum fortsetzen. Der Einzelplan 32 (Bundesschuld) wird sich vom drittgrößten Einzelhaushalt (ohne Einzelplan 60) im Jahre 1991 zum zweitgrößten im Jahre 1995 entwickeln. Im Vergleich zum größten Einzelhaushalt (Einzelplan 11; Arbeit und Soziales) wird sich sein Ausgabenzuwachs relativ um mehr als das Doppelte erhöhen (36,8 v. H. zu 17,4 v. H.).

Der Bundesrechnungshof hat auf die damit verbundenen finanzwirtschaftlichen Probleme seit dem Jahre 1981 immer wieder hingewiesen (vgl. zuletzt: Bemerkungen 1990, Drucksache 11/7810 Nr. 2.9.5). Das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Gesamtausgaben des Bundes (Zinslastquote) wird nach der derzeitigen Finanzplanung des Bundesministers im Zeitraum 1991 bis 1995 von 10,3 v. H. auf 13,3 v. H. steigen, das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) von 13,6 v. H. auf 15 v. H. Die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote ist in dem Schaubild 4 (s. S. 19) dargestellt; die zugrundeliegenden absoluten Zahlen ergeben sich aus der Übersicht 6 (s. S. 19).

Schaubild 4



Übersicht 6

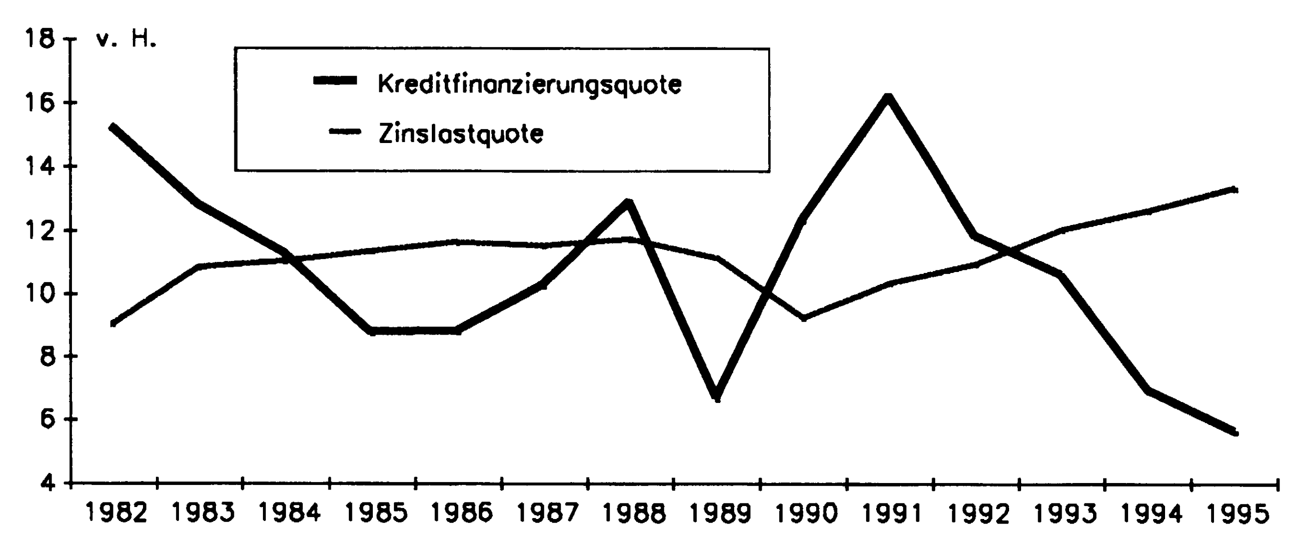
Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen[1]		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1982	244,6	183,1	22,1	*9,0*	*12,1*
1983	246,7	190,3	26,6	*10,8*	*14,0*
1984	251,8	197,2	27,8	*11,0*	*14,1*
1985	257,1	206,3	29,2	*11,3*	*14,1*
1986	261,5	208,9	30,3	*11,6*	*14,5*
1987	269,0	217,0	31,0	*11,5*	*14,3*
1988	275,4	220,3	32,3	*11,7*	*14,7*
1989	289,8	247,1	32,1	*11,1*	*13,0*
1990[2]	380,2	276,2	34,9	*9,2*	*12,6*
1991[3]	410,3	311,8	42,4	*10,3*	*13,6*
1992[4]	422,6	337,9	45,9	*10,9*	*13,6*
1993[5]	428,5	355,1	51,3	*12,0*	*14,4*
1994[5]	438,8	380,0	55,5	*12,6*	*14,6*
1995[5]	449,2	398,6	59,7	*13,3*	*15,0*

1) Lt. Kapitel 32 05, d. h. ohne Ausgaben aus Anlaß der Beschaffung von Kreditmitteln aus Kapitel 32 03 und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09
2) Einschließlich DDR-Haushalt 2. Hj. 1990 (Abschnitt B des Bundeshaushalts)
3) Haushaltsplan 1991
4) Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1992
5) Finanzplan 1991 bis 1995

Die Zinslastquote wird sich weiter erhöhen, obwohl sich das Verhältnis der jährlichen Nettokreditaufnahme zu den Gesamtausgaben (Kreditfinanzierungsquote) nach den Erwartungen der Bundesregierung im Finanzplanungszeitraum erheblich verringern wird. Die Entwicklung der Zinslastquote im Vergleich zur Kreditfinanzierungsquote ist in Schaubild 5 dargestellt; für die Jahre 1991 bis 1995 wurde der Finanzplan des Bundes zugrunde gelegt.

Schaubild 5



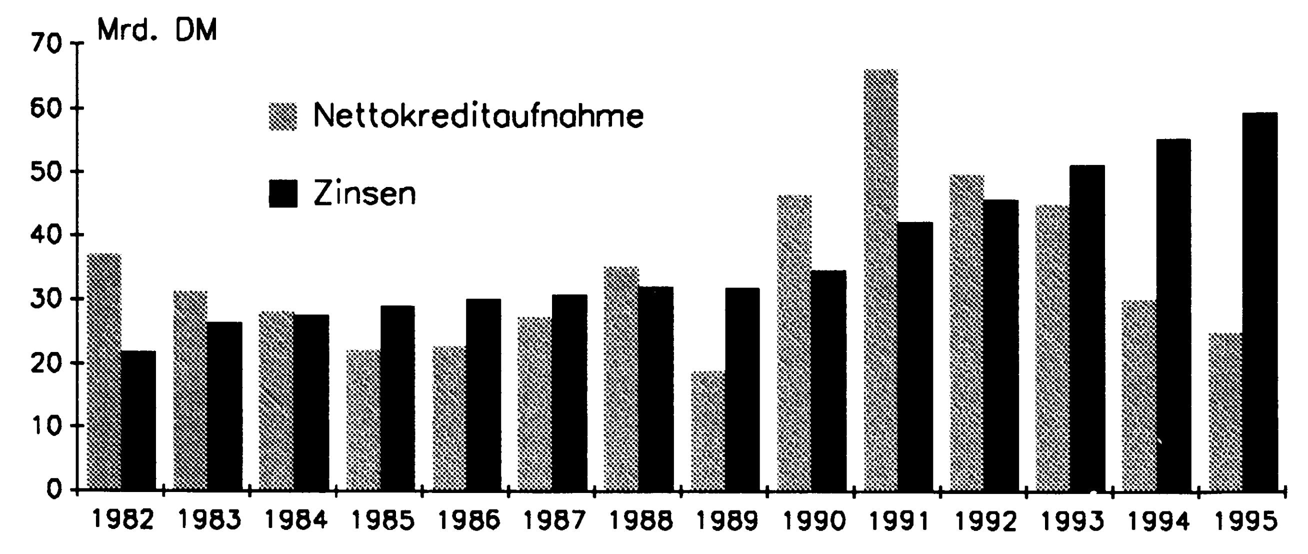


Zu dem starken Anstieg der Folgekosten der staatlichen Verschuldung trägt auch bei, daß die Schulden des Bundes bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise letztlich nicht getilgt werden; die fälligen Tilgungen werden vielmehr im wesentlichen durch neu aufgenommene Kredite finanziert. Dies kann im Ergebnis dazu führen, daß heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwert ganz oder teilweise schon nicht mehr vorhanden ist.

Das Schaubild 6 macht deutlich, daß die Zinsverpflichtungen des Bundes in den Jahren bis 1995 stark steigen werden. Unabhängig von dem haushaltsrechtlichen Grundsatz, daß alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen (Gesamtdeckungsprinzip, § 8 BHO), ist deshalb zu befürchten, daß die Kreditaufnahme in ihrer Funktion als Instrument zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen insoweit eingeschränkt wird.

Schaubild 6

Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben



2.13.5.1

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt, daß „nach der seit dem Jahre 1973 stark steigenden Staatsverschuldung (vgl. Schaubild 3, s. S. 16) seit Ende 1982 eine erfolgreiche Politik der Haushaltskonsolidierung" erfolgt sei. Erst im Zuge der deutschen Vereinigung sei wiederum ein vorübergehender Anstieg der Nettokreditaufnahme zu verzeichnen.

Er sieht die heutige Zinsbelastung zu einem wesentlichen Teil „als Folge des hohen Schuldenaufbaues in den 70er und frühen 80er Jahren" an. Er hat dargelegt, daß das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Gesamtausgaben (Zinslastquote) von 2,7 v. H. im Jahre 1969 auf 10,8 v. H. im Jahre 1983 angestiegen sei. In den Folgejahren sei es gelungen, die Zinslastquote „in etwa zu stabilisieren".

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, daß in den Jahren 1991 und 1992 etwa ein Viertel der Bundesausgaben einigungsbedingt seien. Dabei trage der Bund die Hauptlast der einigungsbedingten Lasten. Die Deckungslücke des Bundes für seine zentralstaatlichen Aufgaben im Beitrittsgebiet entspreche in etwa der Deckungslücke der neuen Bundesländer für ihre Aufgaben. Vor diesem Hintergrund sei ein vorübergehender begrenzter Anstieg der Nettokreditaufnahme und — damit verbunden — ein Anstieg der Zinsausgaben und der Zinsquote unvermeidbar. Mittelfristig werde der Bund die Nettokreditaufnahme wieder zurückführen, von 66,4 Mrd. DM im laufenden Jahr stufenweise bis auf 25 Mrd. DM im Jahr 1995. Diese Konsolidierungslinie trage wesentlich dazu bei, den haushaltspolitischen Handlungsspielraum des Bundes zu sichern.

In seiner weiteren Stellungnahme hat der Bundesminister darauf hingewiesen, daß das Ziel der Bundesregierung, diesen Spielraum durch die Rückführung der Nettokreditaufnahme zu sichern, zwangsläufig dazu führe, daß sich die „Schere zwischen Zinsausgaben und Nettokreditaufnahme" weiter öffne.

2.13.5.2

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß eine dauerhaft erhebliche Rückführung der Nettokreditaufnahme auf längere Sicht zu einer Senkung der Zinslastquote führen kann. Festzustellen bleibt aber, daß nach dem Finanzplan das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Gesamtausgaben von 10,9 v. H. im Jahre 1992 auf 13,3 v. H. im Jahre 1995 ansteigen wird, also auch eine annähernde Halbierung der Nettokreditaufnahme in diesem Zeitraum von 49,9 Mrd. DM auf 25,1 Mrd. DM nicht ausreicht, diese Entwicklung zu verhindern (vgl. Schaubild 5, s. S. 20).

Der Bundesrechnungshof betont in diesem Zusammenhang nochmals, daß er sich im Hinblick auf seine Aufgabenstellung einer Wertung der getroffenen politischen Entscheidungen über die Höhe der Nettokreditaufnahme enthält. Er weist lediglich auf die Auswirkungen dieser politischen Entscheidungen auf der Grundlage der Zahlen des Finanzplans der Bundesregierung hin.

2.13.6

Die in der Übersicht 6 (s. S. 19) genannten Zahlen berücksichtigen noch nicht die vom Bund zu tragenden Schuldendienstzuschüsse an den Fonds „Deutsche Einheit" und die Erstattung von Zinsleistungen des Sondervermögens „Kreditabwicklungsfonds". Die Höhe dieser Leistungen des Bundes — ohne Treuhandanstalt und Länderbeiträge — ist im Finanzplanungszeitraum wie folgt angesetzt:

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995
	Mrd. DM				
Fonds „Deutsche Einheit"	1,0	2,6	3,7	4,6	4,8
Kreditabwicklungsfonds	3,2	5,0	5,0	5,0	5,0
Zusammen	4,2	7,6	8,7	9,6	9,8

Die Einbeziehung dieser Ausgaben, die ebenso Schuldendienstverpflichtungen des Bundes sind wie die als Zinslasten ausgewiesenen Ausgaben, verdeutlicht eine weitere Belastung der Finanzlage des Bundes.

2.13.7

Die mit den steigenden Zinsausgaben verbundenen haushaltswirtschaftlichen Probleme würden sich weiter zuspitzen, wenn sich bestehende Haushaltsrisiken in der Finanzplanung der Bundesregierung verwirklichen sollten. Eine vorausschauende Bewertung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung ist dem politischen Bereich zuzuordnen. Aus diesem Grund sieht der Bundesrechnungshof auch hier von einer wertenden Beurteilung ab; er weist aber darauf hin, daß zusätzliche Ausgaben jedenfalls in folgenden Bereichen nicht ausgeschlossen werden können.

2.13.7.1

Der Treuhandanstalt wurde mit dem von der Volkskammer der DDR am 17. Juni 1990 beschlossenen Treuhandgesetz vor allem die Aufgabe übertragen, die früheren volkseigenen Betriebe im Beitrittsgebiet wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren. Sie besteht als rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts fort (Artikel 25 Abs. 1 Einigungsvertrag).

In dem Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (1. Staatsvertrag) wurde die Treuhandanstalt ermächtigt, zur Vorfinanzierung ihrer erwarteten Verwertungserlöse Kredite in Höhe von insgesamt 17 Mrd. DM aufzunehmen, davon 7 Mrd. DM für das Jahr 1990 und 10 Mrd. DM für das Jahr 1991. Der Kreditermächtigungsrahmen wurde in dem Einigungsvertrag (Artikel 25 Abs. 4) auf bis zu 25 Mrd. DM erhöht. Dieser Regelung liegt die Erwartung zugrunde, daß die Einnahmen der Treuhandanstalt eine Rückführung der Kredite bis zum 31. Dezember 1995 ermöglichen (vgl. Denkschrift zum Einigungsvertrag, zu Artikel 25 Abs. 4). Das Treuhandvermögen wurde bei Abschluß des 1. Staatsvertrages als „die wesentliche Vermögenssubstanz" der DDR angesehen, die „allerdings nur schrittweise mobilisiert werden" könne (Denkschrift zum 1. Staatsvertrag, zu Artikel 27).

In einem Bericht des Unterausschusses Treuhandanstalt an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vom 12. Juni 1990 wird ausgeführt, daß der Kreditermächtigungsrahmen für die Treuhandanstalt (25 Mrd. DM) mit großer Wahrscheinlichkeit nicht ausreiche und deshalb angehoben werden müsse. Im zweiten Halbjahr 1990 schloß die Rechnung über Einnahmen und Ausgaben mit einem Defizit in Höhe von 4,29 Mrd. DM ab. Der am 21. Juni 1991 vom Verwaltungsrat der Treuhandanstalt beschlossene Wirtschaftsplan für das Jahr 1991 weist ein Defizit von 20,8 Mrd. DM aus.

Eine gesicherte Prognose zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung der Treuhandanstalt, insbesondere zu möglichen Defiziten in den Jahren 1992 bis 1995 oder zum Umfang der ursprünglich erwarteten Rückführung von Schulden, hat dem Bundesminister nach dem Sachstand bis Ende Juli 1991 noch nicht vorgelegen.

In seiner Stellungnahme zu dem vom Bundesrechnungshof insoweit angesprochenen Haushaltsrisiko hat der Bundesminister ausgeführt: „Die Treuhandanstalt kann nicht dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden. Sie ist der private Sektor der neuen Bundesländer. Bei den Schulden handelt es sich um in jeder Marktwirtschaft übliche betriebliche Verbindlichkeiten, denen Erträge und Vermögen gegenüberstehen. Die Strukturanpassung der Staatswirtschaft der ehemaligen DDR an die Verhältnisse des freien Marktes ist weder kurz- noch längerfristig eine Aufgabe der öffentlichen Hand. Die Treuhandanstalt ist daher von Beginn an privatwirtschaftlich geführt worden."

Diese Stellungnahme ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht geeignet, das mit der Tätigkeit der Treuhandanstalt für den Bundeshaushalt bestehende Risiko auszuschließen. Als rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts ist die Treuhandanstalt Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Dies wird auch dadurch deutlich, daß dem Bundesminister nach Maßgabe des Artikels 25 Abs. 1 des Einigungsvertrages die Fach- und Rechtsaufsicht obliegt. Unabhängig von dieser Rechtsfrage ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes davon auszugehen, daß ein etwaiger Anstieg der Defizite der Treuhandanstalt oder der Nichteintritt der Erwartung, daß die Einnahmen der Treuhandanstalt eine Rückführung der Kredite bis zum 31. Dezember 1995 ermöglichen, nicht ohne Einfluß auf den Bundeshaushalt bleibt.

2.13.7.2

Bei der Beurteilung der Haushaltsrisiken ist auch zu berücksichtigen, daß das Sondervermögen „Kreditabwicklungsfonds" mit Ablauf des Jahres 1993 aufgelöst wird (vgl. oben Nr. 2.13.4.2) und damit verbunden wesentliche Verpflichtungen vom Bund zu übernehmen sein werden.

Nach dem Erkenntnisstand vom Juli 1991 schätzt der Bundesminister das Gesamtvolumen des Kreditabwicklungsfonds auf rd. 60 Mrd. DM (vgl. BMF-Finanznachrichten — 42/91 — vom 12. Juli 1991, S. 3). Davon entfallen mehr als 27 Mrd. DM auf die Übernahme der Gesamtverschuldung des Republikhaushalts der DDR. Zu einer weiteren Konkretisierung der Schätzung des Bundesministers liegen noch keine gesicherten Erkenntnisse vor. Der Bundesminister hat am 10. Mai 1991 in einem Bericht über den Kreditabwicklungsfonds dargelegt, daß zur Höhe

- der Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung und
- der Abwicklungskosten von Forderungen und Verbindlichkeiten, die im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols der DDR entstanden sind, noch keine „verläßlichen Prognosen" möglich seien.

2.13.7.3

Mit dem Einigungsvertrag ist das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) in Kraft getreten (vgl. Anlage II Kapitel III Sachbereich B Abschnitt I Nr. 2 zum Einigungsvertrag). Das Gesetz regelt die Rückübertragung von Eigentumsrechten oder sonstigen Rechten an Vermögenswerten, die nach Gründung der DDR entzogen oder beeinträchtigt wurden. Für Fälle, in denen die Rückübertragung nicht möglich ist, sind Entschädigungsansprüche in Geld vorgesehen (§ 9 Vermögensgesetz).

Die Mittel für die Entschädigungen sind nach einer gemeinsamen Erklärung der damaligen beiden deutschen Regierungen vom 15. Juni 1990 im Rahmen eines besonderen Fonds aufzubringen und zu verwalten (Artikel 41 Abs. 1 Einigungsvertrag; Anlage III zum Einigungsvertrag, Nr. 13 c der genannten Erklärung).

Der Entschädigungsfonds ist zum 1. August 1991 errichtet worden. Im Haushaltsplan 1991 sind 30 Mio. DM als Zuschuß an diesen Fonds veranschlagt. Im Finanzplan sind dafür in den Jahren 1992 bis 1995 jeweils 100 Mio. DM vorgesehen.

2.13.7.4

Der Bund hat in der Vergangenheit aufgrund haushaltsrechtlicher Ermächtigungen (z. B. §§ 9 bis 12 Haushaltsgesetz 1990) Gewährleistungen übernommen, die sich zum 31. Dezember 1990 auf 234,2 Mrd. DM beliefen. Davon entfallen 152,5 Mrd. DM auf außenwirtschaftliche und 48,3 Mrd. DM auf binnenwirtschaftliche Maßnahmen sowie 33,4 Mrd. DM auf Gewährleistungen für internationale Finanzierungsinstitute.

Nach den Erfahrungen der letzten Jahre sind insbesondere die Ausfuhrgewährleistungen (Stand der Haftungsbeträge am 31. Dezember 1990: 133,5 Mrd. DM) risikobehaftet. Seit dem Jahre 1983 sind in diesem Bereich hohe, in den letzten Jahren steigende kassenmäßige Defizite zu verzeichnen. Der Saldo zwischen den Einnahmen aus Ausfuhrgewährleistungen und den entsprechenden Ausgaben (insbesondere für Entschädigungen) hat sich in den Jahren 1983 bis 1990 wie folgt entwickelt:

1983:	− 732,9 Mio. DM,
1984:	−1 206,3 Mio. DM,
1985:	− 705,4 Mio. DM,
1986:	− 927,1 Mio. DM,
1987:	−1 479,1 Mio. DM,
1988:	−1 577,8 Mio. DM,
1989:	−1 801,1 Mio. DM,
1990:	−2 572,4 Mio. DM.

Im Finanzplanungszeitraum 1991 bis 1995 rechnet der Bundesminister weiterhin mit hohen Defiziten, „die allmählich zurückgehen, bei Realisierung neuer Großrisiken aber auch noch erheblich ansteigen könnten".

In seinem „Jahresbericht 1990 über die nach den §§ 9 bis 12 Haushaltsgesetz 1990 übernommenen Gewährleistungen" vom 15. April 1991 hat er ferner dargelegt, mit Fortdauer der Schuldenkrise werde „immer deutlicher, daß von den Rückflußerwartungen erhebliche Abstriche zu machen sind". Nach seinen Ausführungen „dürfte es auch langfristig nicht mehr möglich sein, die zu erwartende Umwandlung von bisher als vorläufig betrachteten in endgültige Schäden durch die — seit Jahren stagnierenden — Entgelteinnahmen auszugleichen". Die langfristige Selbstfinanzierung insbesondere der Ausfuhrgewährleistungen erscheine damit gefährdet.

2.14 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 1989 von dem Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1988 (11,501 Mrd. DM) 10,041 Mrd. DM an den Bund abgeführt; davon wurden 5,041 Mrd. DM zur Schuldentilgung verwendet. Im Haushaltsjahr 1990 betrug die Abführung an den Bund 9,964 Mrd. DM (davon 2,964 Mrd. DM zur Schuldentilgung) und im Haushaltsjahr 1991 8,265 Mrd. DM (davon 1,265 Mrd. DM zur Schuldentilgung).

Im Finanzplanungszeitraum bis 1995 geht die Bundesregierung davon aus, daß Gewinnablieferungen der Deutschen Bundesbank in Höhe von jeweils 7 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung verwendet werden können. Die Entwicklung der Bundesbankgewinne seit dem Jahre 1982 ist in der Übersicht 7 (s. S. 24) dargestellt; sie macht deutlich, daß die Bundeseinnahmen insoweit nicht auf stetigen Gegebenheiten beruhen, sondern in den einzelnen Jahren erheblichen Schwankungen unterliegen können.

Die Übersicht 7 zeigt ferner die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung, die erstmals in das Haushaltsgesetz 1989 (§ 2 Abs. 2 Satz 2) übernommen wurde; nach dieser Regelung, die der Bundesrechnungshof im Grundsatz begrüßt hat (vgl. Bemerkungen 1989, Drucksache 11/5383, Nr. 1.10.4), werden die über den Haushaltsansatz hinausgehenden Mehreinnahmen aus der Gewinnabführung nicht zur Ausgabenfinanzierung, sondern zur Tilgung fälliger Schulden verwendet.

Der Einfluß, den der als Einnahme im Bundeshaushaltsplan veranschlagte Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (Kapitel 60 02 Titel 121 04) auf die Höhe der Nettokreditaufnahme hatte und haben wird, wird ebenfalls in der Übersicht 7 deutlich. Zum Vergleich ist darin auch die Summe der Ausgaben für Investitionen dargestellt.

Übersicht 7

Haushaltsjahr	Ausgaben für Investitionen	Netto-kredit-aufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank		
			Verwendung zur Ausgaben-finanzierung	Verwendung zur Schuldentilgung [1]	Insgesamt
	in Mrd. DM				
1982	32,2	37,2	10,5	—	10,5
1983	31,5	31,5	11,0	—	11,0
1984	33,8	28,3	11,4	—	11,4
1985	33,7	22,4	12,9	—	12,9
1986	33,3	22,9	12,7	—	12,7
1987	33,8	27,5	7,3	—	7,3
1988	33,4	35,4	0,2	—	0,2
1989	36,2	19,2	5,0	5,0	10,0
1990 [2]	45,0	46,7	7,0	3,0	10,0
1991 [3]	65,1	66,4	7,0	1,3	8,3
1992 [4]	67,8	49,9	7,0		
1993 [5]	64,0	45,1	7,0		
1994 [5]	63,9	30,2	7,0		
1995 [5]	64,1	25,1	7,0		

[1] Aufgrund § 2 Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze seit dem Jahre 1989
[2] Einschließlich DDR-Haushalt 2. Hj. 1990 (Abschnitt B des Bundeshaushalts)
[3] Haushaltsplan 1991; zur Höhe der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1990
[4] Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1992
[5] Finanzplan 1991 bis 1995

2.15 Sondervermögen

2.15.1

Über die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn, Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundespost wird im einzelnen unter Nrn. 31 bis 38, Nr. 39 und Nrn. 40 bis 54 berichtet.

2.15.2

Zu weiteren in der Haushaltsrechnung 1989 nachgewiesenen Sondervermögen (s. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung) ist zu bemerken:

— Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf diese Sondervermögen, nur für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes vorgesehen. Für dieses Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Wirtschaftsjahr 1989 vom Bundesrat am 12. Oktober 1990 (Plenarprotokoll 622 S. 600) und vom Deutschen Bundestag am 22. März 1991 (Plenarprotokoll 12/19 S. 1226) Entlastung erteilt worden.

Der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes weist bei einem Einnahmenüberschuß von 13,7 Mio. DM zum 31. Dezember 1989 einen Bestand von 19,7 Mio. DM aus. Der Ausgleichsfonds war zum 31. Dezember 1989 mit 2 Mrd. DM verschuldet.

Über die Finanzlage des Sondervermögens Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes hat der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung mit Bericht vom 1. September 1988 (Drucksache 11/2858) nach § 99 BHO unterrichtet. Der Haushaltsausschuß (Kurzprotokoll der 39. Sitzung — 11. WP. — vom 27. Oktober 1988 S. 54, 191) und der Wirtschaftsausschuß (Kurzprotokoll der 37. Sitzung — 11. WP. — vom 18. Januar 1989 S. 36) des Deutschen Bundestages haben von dem Bericht Kenntnis genommen. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Dritten Verstromungsgesetzes vom 22. Dezember 1989, BGBl. I S. 2440, wurde das Sondervermögen von den Zuschüssen zum Ausgleich von Revierunterschieden und von den Zuschüssen für den Einsatz niederflüchtiger Kohle in den Kraftwerken entlastet. Die Belastungen der Unternehmen des deutschen Steinkohlenbergbaus werden durch Zuschüsse aus den Haushalten von Bund und Ländern verringert.

— Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1989 17,1 Mrd. DM (im Vorjahr 16,6 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 7,06 Mrd. DM (im Vorjahr 5,97 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von 205,4 Mio. DM (im Vorjahr 232,6 Mio. DM).

Über Prüfungen dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1985 (Drucksache 10/4367 Nr. 49) berichtet worden.

- Der Ausgleichsfonds — Lastenausgleich — weist bei einem Jahresüberschuß von 67,3 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1989 ein Vermögen von 846,1 Mio. DM aus, dem Schulden von 32,4 Mio. DM gegenüberstehen (im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß 60,9 Mio. DM, das Vermögen 910,9 Mio. DM und die Schulden 171,5 Mio. DM). Dabei sind Ansprüche auf Zahlung künftig fällig werdender Ausgleichsabgaben und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren unberücksichtigt geblieben.

  Über Prüfungen des Ausgleichsfonds ist zuletzt in den Bemerkungen 1986 (Drucksache 10/6138 Nr. 38) berichtet worden.

- Das Sondervermögen Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) weist zum 31. Dezember 1989 bei einem Einnahmenüberschuß von 1,4 Mio. DM einen Bestand von 15,2 Mio. DM (im Vorjahr 13,8 Mio. DM) aus.

  Über Prüfungen dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 11.2) berichtet worden.

- Beim Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung betrug der zum 31. Dezember 1989 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag 35,4 Mio. DM (im Vorjahr 42,3 Mio. DM). Dieses Sondervermögen wurde mit Ablauf des Jahres 1989 aufgelöst. Der Gesamtüberschuß wurde dem Bundeshaushalt als Einnahme zugeführt (Kapitel 09 05 Titel 119 03).

- Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist bei einem Ausgabenüberschuß von 13,2 Mio. DM (ohne Entnahmen aus der Rücklage) einen Endbestand von 982,5 Mio. DM aus. Im Vorjahr ergab sich ein Einnahmenüberschuß von insgesamt 111,6 Mio. DM und ein Endbestand von 957,9 Mio. DM.

  Über Prüfungen dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 63) berichtet worden.

- Das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank hatte Ende 1989 einen Bestand von 3,5 Mrd. DM (im Vorjahr 3,6 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1989 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug 2,1 Mrd. DM.

  Über Prüfungsergebnisse bei diesem Sondervermögen ist zuletzt in den Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 14) berichtet worden.

- Beim Revolving Fonds und beim Freistellungs-Fonds handelt es sich um Treuhandvermögen, die durch Vertrag vom 12. Dezember 1974, geändert am 24. Juni 1986, zwischen dem damaligen Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit und der Bank für Sozialwirtschaft gebildet worden waren. Der Bestand dieser Treuhandvermögen belief sich am 31. Dezember 1989 auf 258,7 Mio. DM (im Vorjahr 264,5 Mio. DM).

2.16 Bundesbetriebe

Die der Haushaltsrechnung vom Bundesminister beizufügende Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben enthält eine Maschinenzentrale, ein Wasserwerk, einen aus vier Gutseinheiten bestehenden Wirtschaftsbetrieb, das Westvermögen (Eigentum an Wohngebäuden), die Bundesdruckerei, eine Kleiderkasse sowie zehn behördeneigene Kantinen.

Zum Jahresende 1989 weisen aus:

- die Maschinenzentrale Kiel-Wik, die keine Gewinne erwirtschaften soll, einen Verlust von 1 785 DM, bei einem Betriebskapital von 4,5 Mio. DM,

- die Wasserwerke Oerbke einen Gewinn von 119 304 DM bei einem Betriebskapital von 1,5 Mio. DM,

- die Wirtschaftsbetriebe Meppen — zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1989 — bei einem Betriebskapital von 8,7 Mio. DM einen Bilanzverlust von 1,2 Mio. DM; der im Landwirtschaftsjahr 1988/89 eingetretene Verlust von 1,2 Mio. DM ist durch einen Zuschuß des Bundes aus Kapitel 08 07 Titel 682 02 und Deckungsmitteln des Betriebes aus dem Finanzplan abgedeckt worden,

- das Westvermögen einen Jahresüberschuß von 9,4 Mio. DM bei einem Treuhandkapital von 110,7 Mio. DM,

- die Bundesdruckerei einen Bilanzgewinn von 17,5 Mio. DM bei einem Eigenkapital von 362,3 Mio. DM (ohne Rücklagen, Gewinnvortrag und Bilanzgewinn) und

- die Kleiderkasse für die Bundeswehr einen Fehlbetrag von 147 645 DM bei Umsatzerlösen von 6,5 Mio. DM sowie anderen Erträgen von 652 897 DM.

Von den zehn behördeneigenen Kantinen weisen sechs Kantinen Überschüsse aus.

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

3 Reisetage zum Heimaturlaub

3.0

Abweichend von der bisherigen Regelung sieht die Verordnung über den Erholungs- und Heimaturlaub der in das Ausland entsandten Beamten des Auswärtigen Dienstes vom 18. Januar 1991 vor, daß Beamte des Auswärtigen Dienstes unabhängig von der Entfernung ihres ausländischen Dienstortes von Bonn zusätzliche Reisetage erhalten, wenn sie einen — zeitlich nicht näher bestimmten — Teil des Urlaubs im Inland verbringen. Der Bundesrechnungshof hält dies nicht in allen Fällen für sachgerecht.

3.1

Nach der Verordnung über den Erholungs- und Heimaturlaub der im Ausland tätigen Bundesbeamten vom 10. Oktober 1972, die mit Ablauf des 31. Dezember 1990 außer Kraft trat, erhielten Beamte, die in außereuropäischen Ländern verwendet wurden, in jedem zweiten Jahr — ausnahmsweise auch in jedem Jahr — einen Heimaturlaub, der den Erholungsurlaub des Urlaubsjahres einschloß. Zu dem Heimaturlaub wurden acht Kalendertage zusätzlich als Reisetage gewährt.

Ein Anspruch auf Reisetage bestand ebenfalls, wenn der Erholungsurlaub ganz oder teilweise im Inland — also in der Bundesrepublik Deutschland — verbracht wurde. Die Gewährung und die Anzahl der Reisetage zum Erholungsurlaub waren von der Entfernung des Auslandsdienstortes des Beamten vom Sitz des Auswärtigen Amtes abhängig. Die Reisetage betrugen bei einer Entfernung (Luftlinie) von Bonn

- von mindestens 750 und weniger als 1 500 km drei Kalendertage,
- von mindestens 1 500 und weniger als 2 500 km sechs Kalendertage,
- von mindestens 2 500 km acht Kalendertage.

In dem Gesetz über den Auswärtigen Dienst (GAD) — in Kraft getreten am 1. Januar 1991 — wurde die Urlaubsregelung für die in das Ausland entsandten Beamten neu gestaltet. Das Nebeneinander von Erholungsurlaub und Heimaturlaub wurde beseitigt. Nach § 18 GAD erhalten Beamte des Auswärtigen Dienstes an außereuropäischen Dienstorten — ebenso an europäischen Dienstorten mit besonders schwierigen Lebens- und Arbeitsbedingungen — neben dem Erholungsurlaub jährlich zusätzliche Urlaubstage, gestaffelt nach Entfernung und Schwierigkeit des jeweiligen Dienstortes. Der Bundesminister wurde ermächtigt, das Nähere im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister der Finanzen durch Rechtsverordnung zu regeln.

Der Verordnungsentwurf des Bundesministers vom 23. Oktober 1990 sah vor, daß der in das Ausland entsandte Beamte jährlichen Erholungsurlaub wie ein vergleichbarer Inlandsbeamter erhält. Als Heimaturlaub wurde nunmehr der im Inland verbrachte Erholungsurlaub bezeichnet. Beamte an außereuropäischen Dienstorten sowie an Dienstorten in der Sowjetunion, Island, Albanien und Rumänien sollten neben dem Erholungsurlaub einen jährlichen Zusatzurlaub erhalten. Je nach den besonderen Belastungen am Dienstort und der Entfernung vom Inland sollte der Zusatzurlaub sechs, zwölf oder achtzehn Arbeitstage betragen. Die Dauer des dergestalt um den Zusatzurlaub verlängerten Erholungsurlaubs entsprach insgesamt in etwa der Dauer des Heimaturlaubs nach der damals noch gültigen Regelung.

Ferner sollten wie bisher Reisetage gewährt werden, wenn der Beamte den Urlaub im Inland verbringt. Während jedoch nach der damals für den Erholungsurlaub geltenden Regelung, die sich an der Entfernung des ausländischen Dienstortes von Bonn orientierte, drei bis acht Kalendertage als Reisetage gewährt wurden, sah der Verordnungsentwurf bei einem Urlaub im Inland jeweils einen Arbeitstag pro angefangene zwölf Stunden durchschnittlich erforderlicher Reisezeit für die Hin- und Rückreise, höchstens jedoch sechs Arbeitstage, als Reisetage vor. An Dienstorten mit einer Entfernung von weniger als 300 km bis zum Sitz der für den Beamten zuständigen Dienststelle im Inland sollte für die Hin- und Rückreise zusammen ein Arbeitstag gewährt werden.

Mit der Regelung sollte der nach allgemeiner Erfahrung tatsächlich erforderliche Zeitaufwand für die Reise des Beamten ins Inland einschließlich der Zu- und Abgangszeiten zu den Verkehrsmitteln ausgeglichen werden.

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Stellungnahme zu dem Verordnungsentwurf grundsätzlich begrüßt, daß die damals geltende nicht mehr zeitgemäße Regelung durch eine Regelung abgelöst wird, die die Zahl der Reisetage nach der heute durchschnittlich erforderlichen Reisezeit für die Hin- und Rückreise bemessen sollte. Er hat sich aber insbesondere dagegen ausgesprochen, daß abweichend vom damaligen Recht auch bei Entfernungen von weniger als 750 km von Bonn ein Anspruch auf Reisetage entstehen sollte. Der Bundespersonalausschuß hat in seiner Sitzung vom

17. Dezember 1990 die gleiche Auffassung vertreten. Der Bundesminister hat ungeachtet dieser Einwände in der Verordnung über den Erholungs- und Heimaturlaub der in das Ausland entsandten Beamten des Auswärtigen Dienstes (Heimaturlaubsverordnung) vom 18. Januar 1991 (BGBl. I S. 144) die Regelung so wie im Entwurf vorgesehen in Kraft gesetzt. Nunmehr erhalten z. B. Beamte mit den Dienstorten

- Brüssel 1 Reisetag,
- Luxemburg 1 Reisetag,
- Bern 2 Reisetage,
- Paris 2 Reisetage,
- Straßburg 2 Reisetage,
- Wien 2 Reisetage

einmal im Jahr zusätzlich zum Urlaub, wenn sie diesen im Inland verbringen.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat bedauert, daß der Bundesminister die Angelegenheit zunächst nicht weiter mit ihm erörtert hat. Er hält die Regelung über die Reisetage bei Heimaturlaub weiterhin für zu großzügig und für nicht sachgerecht. Reisetage sind nur dort angezeigt, wo der Besuch der Heimat infolge einer größeren Entfernung mit einem nicht unerheblichen zeitlichen Aufwand verbunden ist. Der bisherige Richtwert von 750 km hätte nach seiner Auffassung nicht unterschritten werden sollen. Es leuchtet nicht ein, daß selbst ein in Straßburg tätiger Beamter, der seinen Urlaub im Schwarzwald verbringt, hierfür zwei Reisetage erhalten soll. Ähnliches gilt für Beamte an anderen nahegelegenen Dienstorten wie Bern, Salzburg, Brüssel und Luxemburg, denen ebenfalls ein oder zwei Reisetage gewährt werden.

3.3

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß Reisetage entsprechend der bisherigen Regelung nur bei einer Entfernung von 750 km und mehr vom Sitz des Auswärtigen Amtes gewährt werden sollten, werde von den beteiligten Ressorts nicht geteilt. Nach ihrer Auffassung sei die Neuregelung, die auf einen Vorschlag des Bundesministers des Innern zurückzuführen sei, sachgerecht. Sie führe im Ergebnis dazu, daß an den meisten der weiter entfernt liegenden Auslandsdienstorte erheblich weniger Reisetage gewährt würden als bisher (Beispiele: Tunis — bisher acht Reisetage für Hin- und Rückreise, jetzt zwei Reisetage; Mexiko — bisher acht Reisetage, jetzt vier Reisetage). Es sei kein Grund ersichtlich, weshalb in Grenznähe wohnende Beamte von der Reisetageregelung ausgenommen werden sollten. Im übrigen wären die Beamten gehalten, ihre Urlaubsreisen ins Inland mit einer Fahrt nach Bonn zu verbinden, um u. a. zu dienstlichen Zwecken im Auswärtigen Amt vorzusprechen. Die Gewährung von Reisetagen gleiche in diesen Fällen den Zeitaufwand aus, der für die Anreise vom Auslandsdienstort nach Bonn erforderlich werde. Für die Weiterreise an ein Urlaubsquartier außerhalb Bonns müsse der Beamte dagegen ebenso wie der in Bonn tätige Kollege eigene Urlaubszeit zur Verfügung stellen.

3.4

Der Bundesrechnungshof vermag den Ausführungen des Bundesministers nicht zu folgen. Daß die bisherige Regelung durch eine zeitgemäße Neuregelung abgelöst wurde, die auf die durchschnittlich erforderliche Reisezeit abstellt, entspricht früheren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Nach seiner Auffassung war es jedoch nicht gerechtfertigt, Beamten an zahlreichen europäischen Dienstorten, denen bisher keine Reisetage zum Erholungsurlaub zustanden, nunmehr einen Anspruch hierauf einzuräumen.

Die Erstreckung der Reisetageregelung auf alle europäischen Dienstorte kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch nicht mit der Erwägung gerechtfertigt werden, dadurch solle es dem Beamten ermöglicht werden, im Auswärtigen Amt vorzusprechen. Wäre dies gewollt gewesen, dann hätte der Verordnungsgeber die Gewährung der Reisetage davon abhängig machen müssen, daß der Beamte das Auswärtige Amt in Bonn aufsucht. Das ist aber gerade nicht geschehen. Die Reisetage erhält jeder, der seinen Urlaub überhaupt in der Bundesrepublik Deutschland verbringt, auch wenn dieser nur einen Tag dauert. Diese Besserstellung gegenüber den Inlandsbeamten hält der Bundesrechnungshof nicht für gerechtfertigt. Im übrigen ist er der Auffassung, daß sich gerade für Beamte, die in nahegelegenen ausländischen Orten Dienst tun, des öfteren die Gelegenheit ergibt, im Auswärtigen Amt vorzusprechen, sei es anläßlich eines Privatbesuches oder anläßlich einer Dienstreise.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, daß der Bundesminister die Heimaturlaubsverordnung unter Beachtung der Auffassung des Bundesrechnungshofes überprüft und die Gewährung der Reisetage zum Heimaturlaub sachgerecht regelt.

Bundesminister des Innern
(Einzelplan 06)

Sportförderung
(Kapitel 06 02 Titelgruppe 01 Titel 684 11)

4.0

Der Bundesminister hat die Rücklagen des Nationalen Olympischen Komitees für Deutschland e. V. bei seiner Entscheidung über die Höhe der Zuwendungen für die Entsendung der Mannschaften der Bundesrepublik Deutschland zu den Olympischen Winter- und Sommerspielen 1988 nicht angemessen berücksichtigt.

4.1

Das Nationale Olympische Komitee für Deutschland e. V. (NOK) beantragte im Jahre 1987 beim Bundesminister einen Zuschuß zur Entsendung der Mannschaften zu den Olympischen Winter- und Sommerspielen 1988 in Calgary und Seoul.

Der Bundesminister bewilligte im Jahre 1988 eine Zuwendung von 0,8 Mio. DM zu den Entsendungskosten der Winterspiele. Das NOK beteiligte sich mit einer Eigenleistung von rd. 0,84 Mio. DM.

Als Anteil des Bundes an den Entsendungskosten zu den Sommerspielen gewährte der Bundesminister eine Zuwendung in Höhe von 5,5 Mio. DM. Die Eigenbeteiligung des NOK betrug rd. 1,91 Mio. DM.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob bei der Bewilligung der Zuwendungen ein angemessener Eigenanteil des NOK an der Finanzierung der Entsendungskosten berücksichtigt wurde.

4.2.1

Die dem Bundesminister bei der Bewilligung der Zuwendungen vorliegenden Haushaltsunterlagen des NOK wiesen erhebliche Einnahmen aus. So nahm das NOK allein im Jahre 1987 insgesamt rd. 4,65 Mio. DM aus Lizenzen für die Vermarktung von Zeichen, Emblemen und ähnlichem aus dem Bereich des Sports sowie aus der Fernsehlotterie „Glücks-Spirale" und dem Olympia-Münzprogramm ein. Diese Einnahmen ermöglichten dem NOK die Bildung von Rücklagen, die zum 31. Dezember 1987 rd. 8,99 Mio. DM betrugen und denen in gleicher Höhe Bargeld, Bankguthaben und Wertpapiere gegenüberstanden. Von den Rücklagen waren 2,5 Mio. DM zweckgebunden, und zwar 1 Mio. DM für die Beschaffung von Literatur, die Durchführung eines Seminars und die Anstellung von Bundestrainern, 0,5 Mio. DM zur Deckung der Entsendungskosten der Olympiamannschaften und 1 Mio. DM für die Errichtung eines Olympischen Instituts.

Bei der Vorbereitung seiner Entscheidungen über die Höhe der Zuwendungen ging der Bundesminister davon aus, daß die Finanzierung des Vereinshaushaltes des NOK für eine gewisse Zeit gesichert sein müsse. Um dies zu gewährleisten, beabsichtigte er, dem NOK eine Finanzreserve in Höhe der Ausgaben von eineinhalb Jahren zuzugestehen.

Im Jahre 1987 betrugen die Ausgaben des Vereinshaushaltes rd. 2,73 Mio. DM. Unter Zugrundelegung einer durchschnittlichen Ausgabenerhöhung von rd. 5 v. H. ergab sich eine anzuerkennende Finanzreserve von rd. 4,4 Mio. DM. Von den danach verfügbaren Rücklagen bezog der Bundesminister nur einen Teil in die Bemessung der Eigenbeteiligung des NOK an den Entsendungskosten ein.

Darüber hinaus wurden vom NOK sonstige zu erwartende Einnahmen, die im Zusammenhang mit der Entsendung der Olympiamannschaften standen, im Finanzierungsplan nicht angegeben, obwohl ihm diese Zuschüsse bereits vor den Finanzierungsgesprächen mit dem Bundesminister bekannt waren und ihre Höhe geschätzt werden konnte. Dabei handelte es sich um Einnahmen aus Zuschüssen einer olympischen Dachorganisation, die dem NOK aufgrund der Vermarktung der Olympischen Spiele zustanden; im Jahre 1988 überwies die olympische Dachorganisation insgesamt rd. 0,65 Mio. DM, die das NOK jedoch nicht zur Finanzierung der Entsendungskosten verwendete.

4.2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Vorbereitung und Entsendung der Mannschaften zu den Olympischen Spielen den Hauptbestandteil der satzungsmäßigen Aufgabe des NOK bildet und daß das NOK in erster Linie gefordert ist, seine Aufgaben in eigener Verantwortung mit Eigen- und Drittmitteln zu finanzieren. Staatliche Unterstützung könne nach dem Subsidiaritätsprinzip nur erfolgen, wenn und soweit das NOK nicht selbst in der Lage sei, genügend Mittel aufzubringen (§ 23 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister bei der Bemessung der Zuwendungen die Rücklagen des NOK in Höhe von 8,99 Mio. DM nur unzureichend berücksichtigte. Er hätte beachten müssen, daß nach Abzug der von ihm als angemessen anerkannten Finanzreserve von rd. 4,4 Mio. DM von den Rücklagen noch ein Betrag von 4,59 Mio. DM verblieb. Selbst wenn hiervon der in der zweckgebundenen Rücklage für die Errichtung eines Olym-

pischen Instituts vorgesehene Betrag von rd. 1 Mio. DM als mögliche investive Ausgabe abgesetzt worden wäre, hätte bei der Bemessung der Eigenbeteiligung des NOK eine verfügbare Rücklage in Höhe von rd. 3,59 Mio. DM zur Verfügung gestanden. Der Bundesminister setzte jedoch in den Zuwendungsbescheiden für die Winter- und Sommerspiele nur eine Eigenbeteiligung von insgesamt 2,75 Mio. DM fest. Die Zuwendungen des Bundes hätten danach um rd. 0,8 Mio. DM vermindert werden können.

Der Bundesrechnungshof hat ferner kritisiert, daß das NOK die Zuschüsse der olympischen Dachorganisation nicht mit einem geschätzten Betrag im Finanzierungsplan eingesetzt und ihren späteren Zufluß nicht zur Deckung der Entsendungskosten verwendet hat. Dazu wäre es verpflichtet gewesen, denn in den Zuwendungsbescheiden des Bundesministers ist vorgesehen, daß Einnahmen des NOK, die im Zusammenhang mit der Entsendung der Olympiamannschaften stehen, den Anteil des Bundes an der Finanzierung vermindern. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, einen Betrag in Höhe dieser Einnahmen zurückzufordern.

4.2.3

Der Bundesminister hat entgegnet, bei der Finanzreserve sei zu beachten, daß nicht nur eine Rücklage für eineinhalb Jahre, sondern für mindestens zwei bis drei Jahre notwendig sei, um eine Rückkehr des NOK in die institutionelle Förderung des Bundes zu vermeiden. Außerdem habe der Bundesrechnungshof bei der Berechnung der möglichen Eigenleistung des NOK Rücklagen einbezogen, die jedoch zweckgebunden gewesen seien und deshalb zur Finanzierung der allgemeinen Aufgaben des NOK nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten.

Der Bundesminister hat betont, daß auch unter Berücksichtigung besonderer nationaler Interessen des Bundes an der Entsendung deutscher Olympiamannschaften die Festsetzung der Eigenbeteiligung des NOK nach pflichtgemäßem Ermessen erfolgt sei.

Zu den Zuschüssen der olympischen Dachorganisation an das NOK hat der Bundesminister ausgeführt, es handele sich hierbei um zweckgebundene Zahlungen für die technische Ausstattung des NOK und für seine laufende Arbeit zwischen den Olympischen Spielen. Sie stünden somit nicht im Zusammenhang mit den Kosten der Entsendung der Olympiamannschaften und könnten deshalb auch nicht auf die Zuwendungen des Bundes angerechnet werden.

4.2.4

Die Einwände des Bundesministers rechtfertigen seine Entscheidung über die Bemessung der Eigenbeteiligung des NOK nicht. Er hat keine Gründe vorgetragen, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ein Abweichen von seiner früheren Einschätzung, daß eine Finanzreserve in Höhe der eineinhalbfachen Ausgaben eines Jahres angemessen sei, erforderlich gemacht hätten. Der Bundesminister hätte berücksichtigen müssen, daß mit einer Finanzreserve in Höhe des eineinhalbfachen Haushaltsvolumens eines Jahres eine reichlich bemessene Reserve für Einnahmeschwankungen über mehrere Jahre hinweg gegeben ist und bei der verbesserten Einnahmesituation des NOK mit erheblichen Einnahmerückgängen in den Folgejahren nicht zu rechnen ist. Daher brauchte der Bundesminister auch keine Bedenken zu haben, daß bei einer höheren Eigenbeteiligung an den Entsendungskosten eine Rückkehr des NOK in die institutionelle Förderung des Bundes in Betracht kommen könne. Die Entwicklung der vom NOK gebildeten Rücklagen in den Jahren 1987 und 1988 bestätigt diese Einschätzung.

Zu den zweckgebundenen Rücklagen ist zu bemerken, daß es sich bei den dort für die Beschaffung von Literatur, die Durchführung eines Seminars und die Anstellung von Bundestrainern eingestellten Mitteln von rd. 1 Mio. DM um laufende Ausgaben handelt, die bereits mit der Finanzreserve ausreichend berücksichtigt waren und für die deshalb keine zusätzlichen Rücklagen anerkannt werden durften. Im Hinblick auf die Bedeutung der zweckgebundenen Rücklagen für die Bemessung der Eigenbeteiligung des NOK an den Entsendungskosten der Olympiamannschaften sollte sich der Bundesminister bei künftigen Zuwendungen davon überzeugen, ob die zweckgebundenen Rücklagen notwendig und angemessen sind.

Dem Einwand, die olympische Dachorganisation habe ihre Zahlungen an eine Zweckbestimmung geknüpft, steht entgegen, daß es sich um anteilige Ausgleichszahlungen für die Abtretung der Vermarktungsrechte der einzelnen Nationalen Olympischen Komitees an die olympische Dachorganisation handelt, die nicht mit einer Zweckbindung versehen werden können. Eine solche Zweckbindung hätte der Bundesminister auch nicht ohne nähere Prüfung anerkennen dürfen, weil die Zahlungen aus der Vermarktung der Olympischen Spiele 1988 herrühren.

Im übrigen vermißt der Bundesrechnungshof eine Äußerung des Bundesministers zu der Feststellung, daß das NOK vorhersehbare Zuweisungen der olympischen Dachorganisation in den Finanzierungsgesprächen nicht offengelegt hat. Der Bundesminister sollte die Rückforderung des Betrages von 0,65 Mio. DM unverzüglich in die Wege leiten.

Bei der finanziellen Beteiligung des Bundes an den künftigen Entsendungskosten sollte der Bundesminister die Finanzlage des NOK sorgfältig analysieren und den Eigenanteil des NOK unter Berücksichtigung einer angemessenen Finanzreserve festlegen. Dazu besteht im Hinblick auf die Winter- und Sommerspiele 1992 aktueller Anlaß.

5 Dienstpostenbewertung und Beförderungen in der Bundesverwaltung

5.0

Bei einer Querschnittsprüfung über die Einrichtung und Übertragung von Beförderungsämtern bei mehreren Ressorts hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die Dienstposten von Beamten

in der Regel nicht nachvollziehbar bewertet sind. Außerdem sind Dienstposten häufig mehreren Besoldungsgruppen zugeordnet. Weitgehend werden die Dienstposten unabhängig von der Zahl der verfügbaren Planstellen bewertet. Beamte werden häufig ohne Funktionswechsel befördert. Die Dienstpostenbewertung wird den beamten- und besoldungsrechtlichen Vorschriften nicht gerecht.

In verschiedenen Fällen wurden Beamte unmittelbar vor ihrer Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand versorgungswirksam befördert.

5.1 Rechtslage

Nach dem Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung — § 18 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) — sind die Funktionen der Beamten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten, die Funktionen Ämtern und die Ämter nach ihrer Wertigkeit den Besoldungsgruppen zuzuordnen. Beförderungsämter dürfen, soweit bundesgesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur eingerichtet werden, wenn sie sich von den Ämtern der niedrigeren Besoldungsgruppen nach der Wertigkeit der zugeordneten Funktionen wesentlich abheben (§ 25 BBesG). Eine Bewährungsbeförderung („Regelbeförderung") von den Eingangsämtern in die ersten Beförderungsämter war bis Ende 1975 erlaubt. Sie ist jedoch nach dem Haushaltsstrukturgesetz vom 18. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3091) nicht mehr zulässig. Die Streichung ist mit der angestrebten Verwirklichung des Grundsatzes der funktionsgerechten Besoldung begründet worden.

Gemäß § 5 Abs. 1 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) sind grundsätzlich die Dienstbezüge ruhegehaltfähig, die dem Beamten zuletzt zugestanden haben. Tritt ein Beamter aus einem Amt in den Ruhestand, das nicht der Eingangsbesoldungsgruppe seiner Laufbahn angehört, und hat er die Dienstbezüge dieses Amtes nicht mindestens zwei Jahre vor dem Eintritt in den Ruhestand erhalten, so sind nur die Bezüge des vorher bekleideten Amtes ruhegehaltfähig (§ 5 Abs. 3 Satz 1 BeamtVG). Zeiten, in denen der Beamte vor der Amtsübertragung die höherwertigen Funktionen des ihm erst später übertragenen Amtes tatsächlich wahrgenommen hat, sind in die Zwei-Jahres-Frist einzurechnen (§ 5 Abs. 3 Satz 4 BeamtVG). Die Beamtenversorgung knüpft damit an die Wertigkeit der Funktionen an, die den Dienstposten ergeben.

5.2 Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei den Bundesministern des Innern, für Verkehr und der Verteidigung und bei ausgewählten Verwaltungen in deren Geschäftsbereichen die Einrichtung und Übertragung von Beförderungsämtern untersucht. Er hat dabei auch geprüft, ob die beamten- und besoldungsrechtlichen Vorschriften zur Bewertung der Funktionen von Beamten beachtet werden.

5.2.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes

- ist die Bewertung der Dienstposten von Beamten weitgehend nicht nachvollziehbar,
- werden die Dienstposten überwiegend mehreren — in der Regel zwei — Besoldungsgruppen zugeordnet und oft nach der jeweils höheren Besoldungsgruppe bewertet (verbundene oder gebündelte Dienstpostenbewertung),
- werden regelmäßig auch die Dienstposten für die Eingangs- und ersten Beförderungsämter verbunden bewertet und
- werden die Dienstposten in der Regel unabhängig von der Zahl der verfügbaren Planstellen bewertet; dadurch werden mehr höherwertige Dienstposten ausgewiesen als Planstellen im Haushalt ausgebracht sind.

Die von den genehmigten Planstellen unabhängige, meistens höhere Bewertung der Dienstposten führt zu einer Schere zwischen den Wertigkeiten der Dienstposten und den genehmigten Planstellen (sogenannter qualitativer Stellenpuffer); bei den geprüften Verwaltungen ist die Schere unterschiedlich weit offen.

Der Bundesminister der Verteidigung führte im Jahre 1986 eine spitze — auf nur eine Besoldungsgruppe bezogene — Bewertung der Dienstposten von Referatsleitern im Ministerium nach den Besoldungsgruppen A 16 oder B 3 in Abhängigkeit von den verfügbaren Planstellen ein; er hat dies allerdings inzwischen wieder rückgängig gemacht.

5.2.2

Der Bundesrechnungshof hat auch festgestellt, daß Beamte häufig ohne Funktionswechsel (ohne Wechsel oder Änderung des Dienstpostens) in mehrere Ämter befördert werden. Dies ist möglich, weil die Planstellen im allgemeinen nach dem Prinzip der „Topfwirtschaft" bewirtschaftet und besetzt werden.

Der Bundesminister der Verteidigung wies Beamte des Ministeriums im gehobenen und höheren Dienst sogar wiederholt in Ämter höherer Besoldungsgruppen ein, obwohl die Funktionen der Beamten Ämtern mit niedrigeren Besoldungsgruppen zugeordnet waren. So wurden mehrere Beamte, denen nach den Besoldungsgruppen A 11/12 bzw. A 13/14 bewertete Dienstposten übertragen waren, auch nach Besoldungsgruppe A 13 g bzw. A 15 befördert.

5.2.3

Der Bundesminister der Verteidigung beförderte zudem Beamte des Ministeriums immer wieder noch kurz vor ihrer Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand; teilweise war eine kurzfristige Wiederverwendung der Planstellen für andere Bewerber bereits beabsichtigt. So wurden in den letzten Jahren wiederholt insbesondere Beamte des mittleren und höheren

Dienstes nach Besoldungsgruppe A 9 m bzw. A 15 befördert, obwohl ihre Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand unmittelbar bevorstand. Den beförderten Beamten wurde auch die höhere Versorgung zuerkannt. In Einzelfällen war den Beamten die Versorgung aus dem Beförderungsamt sogar dann zugebilligt worden, wenn die ausgeübten Funktionen niedriger bewertet waren. So wurde bei einem Beamten verfahren, dessen Dienstposten nur nach Besoldungsgruppen A 11/12 bewertet war. Er wurde dennoch vor seiner Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand versorgungswirksam nach Besoldungsgruppe A 13 befördert.

Ebenso wies der Bundesminister des Innern wiederholt Referatsleiter im Ministerium noch in Ämter mit höheren Besoldungsgruppen ein, obwohl deren Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand unmittelbar bevorstand. So erhielten mehrere Referatsleiter die Einweisungsverfügungen nach Besoldungsgruppe B 3 und die Urkunden über die Versetzung in den Ruhestand zeitgleich. Aktenkundige Hinweise ließen in einzelnen Fällen erkennen, daß die Beförderungen der Beamten von der vorzeitigen Zurruhesetzung abhingen. Der Bundesminister erkannte den beförderten Beamten stets die höhere Versorgung zu; er begründete dies damit, daß sie bereits mehr als zwei Jahre den Dienstposten eines Referatsleiters wahrgenommen hatten, der unbeschadet der verbundenen Bewertung von Referatsleiterdienstposten der höheren Besoldungsgruppe zuzuordnen sei.

5.3 Beanstandungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält die festgestellte Art der Dienstpostenbewertung und der Beförderung von Beamten mit den geltenden beamten- und besoldungsrechtlichen Vorschriften für nicht vereinbar.

5.3.1

Die Dienstpostenbewertung ist unzulänglich, soweit sie nicht im einzelnen nachvollziehbar ist. Außerdem werden die Zuordnung von Dienstposten zu mehreren Besoldungsgruppen und die dabei übliche Bewertung nach der jeweils höchsten Besoldungsgruppe den beamten- und besoldungsrechtlichen Vorschriften nicht gerecht, da diese grundsätzlich eine spitze Dienstpostenbewertung auf der Grundlage der genehmigten Planstellen verlangen. Auch die Funktionen der Eingangs- und ersten Beförderungsämter sind nach dem Gesetz (§ 26 Abs. 6 Satz 1 BBesG) bewertungsmäßig zu trennen. Schließlich ist es mit den beamten- und besoldungsrechtlichen Regelungen grundsätzlich nicht vereinbar, daß erheblich mehr höherwertige Dienstposten ausgewiesen werden als Planstellen genehmigt sind („qualitativer Stellenpuffer"). Eine verbundene Dienstpostenbewertung, unabhängig von den verfügbaren Planstellen, muß danach auf besonders begründete Ausnahmefälle begrenzt werden. Ein qualitativer Stellenpuffer ist lediglich in eng zu begrenzendem Rahmen zulässig.

5.3.2

Auch die Beförderung von Beamten ohne Funktionswechsel und die weitgehende Bewirtschaftung der Planstellen nach dem Prinzip der Topfwirtschaft hält der Bundesrechnungshof nach geltendem Recht grundsätzlich nicht für zulässig. Die Beförderung von Beamten setzt nämlich danach voraus, daß deren Dienstposten entsprechend sachgerecht bewertet sind. Insbesondere sind Beförderungen von Beamten auf niedriger bewerteten Dienstposten zu bemängeln.

5.3.3

Versorgungswirksame Beförderungen von Beamten unmittelbar vor ihrer Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand mögen zwar nach dem Beamtenversorgungsrecht zulässig sein, falls die Beamten entsprechend bewertete Funktionen (Dienstposten) bereits mindestens zwei Jahre wahrgenommen haben. Der Bundesrechnungshof hält aber die festgestellte weitgehende Ausnutzung des § 5 Abs. 3 Satz 4 BeamtVG (Anrechnung von Zeiten, in denen höherwertige Funktionen wahrgenommen wurden) nicht für hinnehmbar, solange die höhere Wertigkeit der übertragenen Funktion nicht hinreichend nachgewiesen ist. Nach § 25 BBesG sind die Dienstposten spitz zu bewerten. Im übrigen sind die beanstandeten Beförderungen mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar.

Die genannten versorgungswirksamen Beförderungen sind zumindest in den Fällen zu bemängeln, in denen die Dienstpostenbewertung erheblich über den Rahmen der genehmigten Planstellen hinausgeht. Erst recht sind die versorgungswirksamen Beförderungen durch den Bundesminister der Verteidigung zu beanstanden, denen entsprechend bewertete Dienstposten nicht zugrunde liegen.

5.4 Stellungnahmen der geprüften Bundesminister

Die von den Feststellungen des Bundesrechnungshofes betroffenen Bundesminister haben ihr Vorgehen grundsätzlich für gerechtfertigt erachtet.

5.4.1 Bundesminister des Innern

Der Bundesminister des Innern hat zu der vom Bundesrechnungshof bemängelten Dienstpostenbewertung im Ministerium, beim Statistischen Bundesamt, beim Bundeskriminalamt und beim Bundesgrenzschutz dargelegt, daß in seinem Geschäftsbereich ein „formales System" nicht eingeführt worden sei. Von den Dienststellen des Geschäftsbereichs seien deshalb die bestehenden beamten- und besoldungsrechtlichen Vorschriften zur Bewertung der Funktionen von Beamten unterschiedlich ausgelegt worden. So würden insbesondere bei den größeren Dienststellen die sogenannte „Planstellen-Topfwirtschaft" bzw. die verbundene Bewertung von Dienstposten zugrunde gelegt, die mehrere — in der Regel zwei Besoldungs-

gruppen — umfasse. Diese Formen der Planstellenbewirtschaftung hätten sich in der Praxis bewährt.

Er habe von der Einführung einer spitzen Dienstpostenbewertung Abstand genommen, weil

- eine spitze Bewertung aller Dienstposten „wegen der Kompliziertheit und des damit zwangsläufig verbundenen hohen Verwaltungsaufwandes praktisch kaum umzusetzen" sei und

- der Vollzug der spitzen Dienstpostenbewertung insbesondere bei personalstarken Behörden eine große Personalfluktuation zur Folge hätte, da jede Übertragung eines höherwertigen Amtes, aber auch jede nachträgliche „Absenkung" der Wertigkeit eines Dienstpostens mit einer Umsetzung des Beamten verbunden wäre. Dies sei angesichts einer anzustrebenden Kontinuität und Erschließung von aufgabenbezogenen Erfahrungen und vermehrter Aufgabenstellung im Interesse eines geordneten Arbeitsablaufes nur in wenigen Fällen hinnehmbar.

Im übrigen hat der Bundesminister des Innern darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse der Dienstpostenbewertung schriftlich dargestellt seien (z. B. im Organisations- und Dienstpostenplan des Bundesgrenzschutzes).

5.4.2 Bundesminister für Verkehr

Der Bundesminister für Verkehr hat mitgeteilt, seine Bewertung von Funktionen im Ministerium und im Bereich der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung bezwecke in erster Linie, die durch die gesetzlichen Obergrenzen zur Verfügung gestellten Planstellen „sachgerecht" zu verteilen. Die derzeitige Dienstpostenbewertung habe sich als zweckmäßig erwiesen. Die vielfältigen, materiell erheblich unterschiedlichen Funktionen ließen sich nämlich nur schwer miteinander vergleichen; außerdem erforderten die Schwerpunktverlagerungen der Aufgaben (insbesondere im Ministerium) einen flexiblen Personaleinsatz. Ein „qualitativer Stellenpuffer" sei wegen des damit erreichbaren Leistungsanreizes für die Beamten personalwirtschaftlich erwünscht. Eine angemessene „Bandbreitenbewertung" von Dienstposten mit dem von ihm eingesetzten summarischen Verfahren komme diesen Erfordernissen entgegen. Eine spitze Dienstpostenbewertung mit Hilfe analytischer Verfahren sei zu eng und scheide auch deshalb weitgehend aus, weil der erforderliche Verwaltungsaufwand für die ständige Anpassung an Änderungen nicht zu leisten sei.

Eine spitze Bewertung einzelner Dienstposten nur nach dem Eingangsamt sei aus personalwirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar; viele Berufsanfänger müßten dann bereits nach relativ kurzer Zeit ihren Dienstposten und gegebenenfalls sogar ihren Dienstort wechseln, um das erste Beförderungsamt zu erreichen. Im übrigen lasse sich die spitze Bewertung von Eingangsämtern nicht aus dem Haushaltsstrukturgesetz herleiten, mit dem lediglich beabsichtigt worden sei, Beförderungen in das erste Beförderungsamt nur noch im Rahmen der kegelgerecht ausgebrachten Planstellen zuzulassen.

Der Bundesminister für Verkehr hat allerdings gleichzeitig eingeräumt, daß die Art und die Ergebnisse der derzeitigen Dienstpostenbewertung im Vergleich mit den von den bestehenden Rechtsvorschriften verfolgten Zielen ein grundsätzliches Problem ergäben, das alle obersten Bundesbehörden betreffe. Es sollte unter Federführung des Bundesministers des Innern allgemein erörtert werden. Dabei seien zunächst vor allem die praktischen Vorteile des derzeitigen Vorgehens und der zusätzliche Personalaufwand darzustellen, der erforderlich sei, um den von den bestehenden Rechtsvorschriften gewollten Zustand herzustellen. Wegen der vielfältigen personalwirtschaftlichen Probleme, die sich derzeit im Beitrittsgebiet stellten, seien seine personalwirtschaftlichen Organisationseinheiten allerdings in absehbarer Zeit nicht in der Lage, die generell noch nicht gelösten Probleme einer analytischen Dienstpostenbewertung umfassend aufzubereiten und damit die wesentlichen Vorarbeiten für eine ressortübergreifende allgemeine Erörterung zu leisten.

5.4.3 Bundesminister der Verteidigung

Der Bundesminister der Verteidigung hat mitgeteilt, die verbundene Bewertung von Dienstposten im Ministerium habe sich in der Praxis als sinnvoll und zweckmäßig erwiesen, so daß er sie auch künftig beibehalten werde.

Die verbundene Bewertung von Dienstposten der Eingangs- und ersten Beförderungsämter im Bereich der Bundeswehrverwaltung sowie des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung und der Referentensowie Sachbearbeiter-Dienstposten im Ministerium nach den Besoldungsgruppen A 12/13 g bzw. A 14/15 gehe grundsätzlich davon aus, daß sich die Wertigkeit der Dienstposten überwiegend nach der Besoldungsgruppe des Beförderungsamtes bestimme. Unter diesen Voraussetzungen halte er eine verbundene Bewertung von Dienstposten über zwei Besoldungsgruppen aus besoldungsrechtlicher Sicht für vertretbar und die entsprechenden Beförderungen von Beamten für zulässig.

Die Dienstpostenbewertung orientiere sich an den wahrzunehmenden Aufgaben. Dienstposten mit gleichen Aufgaben würden grundsätzlich auch gleich bewertet. Die Zahl der verfügbaren Planstellen allein könne kein Kriterium für die Bewertung sein.

Die Dienstposten der Referatsleiter im Ministerium würden inzwischen wieder gebündelt bewertet, weil so insbesondere organisatorisch und personalwirtschaftlich flexibler auf „Aufgabenverlagerungen, Neubildung von Arbeitseinheiten und Umgliederungen" reagiert werden könne.

5.4.4 Bundesminister des Innern und Bundesminister der Verteidigung

Die Beförderungen von Referatsleitern im Ministerium unmittelbar vor ihrer Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand hat der Bundesminister des Innern im wesentlichen mit seiner Fürsorgepflicht gegenüber den betroffenen Beamten gerechtfertigt. Die Beamten hätten langjährig Referate geleitet; wegen des Mangels an zugewiesenen Planstellen hätten sie aber eine funktionsgerechte Besoldung nicht erhalten. Die Beförderungen hätten daher diese Nachteile wenigstens bei der Versorgung der Beamten ausgleichen sollen.

Der Bundesminister der Verteidigung hat mitgeteilt, er habe Beamte im Ministerium in Kenntnis der beabsichtigten Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand deshalb noch befördert, weil dies auch seiner Auffassung über die grundsätzlich einheitliche Wertigkeit aller Referenten- oder Sachbearbeiter-Dienstposten nach Besoldungsgruppe A 15 bzw. A 13 g entspreche. Die auf Ausnahmefälle beschränkte, vom Bundesrechnungshof bemängelte Beförderungspraxis sei sowohl auf soziale Gründe als auch auf die besonders unausgewogene Altersstruktur und die unzureichende Planstellenausstattung zurückzuführen gewesen. Derartigen Ausnahmesituationen müsse auch künftig Rechnung getragen werden; dabei werde allerdings verstärkt darauf geachtet, daß Beamte erst nach angemessenen Wartezeiten befördert würden.

Wenn in der Vergangenheit auch Beförderungen auf einem niedriger bewerteten Dienstposten vorgenommen worden seien, habe dies im Einzelfall an nicht immer aktuellen, aufgabenbezogenen Bewertungen gelegen. Es habe deshalb nicht ausgeschlossen werden können, daß auch auf diesen Dienstposten höher zu bewertende Aufgaben wahrgenommen würden. Künftig würden unabhängig von dem Ergebnis einer inzwischen eingeleiteten Untersuchung über die Bewertung der Referenten- und Sachbearbeiter-Dienstposten nach den Besoldungsgruppen A 14/15 bzw. A 12/13 g im Ministerium jedoch nur noch Beförderungen ausgesprochen, die von der jeweiligen Dienstpostenbewertung getragen seien.

5.5 Würdigung des Bundesrechnungshofes

5.5.1

Mit den allgemeinen Ausführungen der Bundesminister ist der Widerspruch zwischen der Praxis der Dienstpostenbewertung und der eindeutigen gesetzlichen Regelung nicht ausgeräumt. Sie machen deutlich, daß die Bundesminister aus organisatorischen, personalwirtschaftlichen oder auch sonstigen Gründen von einer vom Gesetz aus beamten- und besoldungsrechtlicher Sicht gewollten Dienstpostenbewertung bewußt abgesehen und damit das Spannungsverhältnis zu den rechtlichen Vorschriften in Kauf genommen haben. Die Bundesminister haben sich bisher nicht hinreichend bemüht, die Dienstpostenbewertung mit vertretbaren Ergebnissen an den rechtlichen Vorschriften auszurichten. Sie haben damit auch nicht in denjenigen Bereichen begonnen, in denen die dargelegten Probleme nicht unüberwindbar sind. Daß es solche Bereiche durchaus gibt, zeigt — trotz auch hier noch festgestellter Mängel — die Praxis bei den Betriebsverwaltungen.

Im übrigen ist nicht nur das Ergebnis der Dienstpostenbewertung zu dokumentieren. Auch die dabei maßgeblichen Überlegungen müssen nachvollziehbar sein. Der mit einer Dienstpostenbewertung verbundene Verwaltungsaufwand — auch der im Zusammenhang mit einer laufenden Überprüfung und Aktualisierung — kann durch angemessene Bewertungstechniken begrenzt werden.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesminister der Verteidigung überein, daß sich die Dienstpostenbewertung in erster Linie an den wahrzunehmenden Aufgaben auszurichten hat. Dabei ist allerdings zu beachten, daß eine verbundene Bewertung unabhängig von den verfügbaren Planstellen nur in besonders begründeten Ausnahmefällen und ein personalwirtschaftlich gewünschter qualitativer Stellenpuffer lediglich in eng zu begrenzendem Rahmen zulässig ist.

Im übrigen vermag der Bundesrechnungshof der vom Bundesminister für Verkehr vertretenen Auslegung des Haushaltsstrukturgesetzes zur Bewertung der Eingangs- und ersten Beförderungsämter nicht zu folgen; durch dieses Gesetz ist u. a. die sogenannte Bewährungsbeförderung mit dem erklärten Ziel entfallen, den angestrebten Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung zu verwirklichen. Demgemäß dürfen nach § 26 Abs. 6 Satz 1 BBesG auch Beförderungsämter der ersten Stufe nur „nach Maßgabe sachgerechter Bewertung" ausgewiesen werden.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß vorrangig die vielfältigen dringenden personalwirtschaftlichen Aufgaben der Vereinigung Deutschlands zu bewältigen sind. Die aufgezeigten Probleme haben jedoch schon lange vor der Vereinigung bestanden. Deren Lösung sollte nicht weiterhin unangemessen aufgeschoben werden, zumal diese durch die Vergrößerung des Staatsgebietes auch größeres Gewicht haben.

5.5.2

Die Einlassungen des Bundesministers des Innern und des Bundesministers der Verteidigung zur Beförderung von Beamten unmittelbar vor ihrer Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand überzeugen nicht. Hätten die Bundesminister die Bewertung von Dienstposten und die Beförderung von Beamten von vornherein auf die Erfordernisse des Beamten- und Besoldungsrechts abgestellt, wären die für die bemängelten Beförderungsentscheidungen angeführten Fürsorgegesichtspunkte gar nicht erst entstanden. Im übrigen gibt es keine Verpflichtung des Dienstherrn, einen Beamten nur aus Fürsorgegründen zu befördern. Die Fürsorgepflicht beschränkt sich auf das vom Beamten bekleidete Amt.

Die vom Bundesminister der Verteidigung vorgebrachte unausgewogene Altersstruktur sowie die behauptete unzureichende Ausstattung mit Planstellen können sein Vorgehen nicht rechtfertigen.

Die Beförderungen von Beamten unmittelbar vor ihrer Versetzung in den Ruhestand sollten unterlassen werden.

5.6 Folgerungen

5.6.1

Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes machen insgesamt gesehen deutlich, daß die Dienstpostenbewertung und die Beförderung von Beamten weitgehend nicht mit der bestehenden Rechtslage vereinbar sind. Die Bundesverwaltungen haben insbesondere die schwierige Aufgabe nicht bewältigt, die in den letzten Jahrzehnten erfolgte Zunahme und Differenzierung der Beförderungsämter durch die zahlreichen besoldungsrechtlichen Veränderungen verwaltungsmäßig so umzusetzen, wie es das Gesetz vorschreibt.

Der Bundesrechnungshof hält angemessene Verfahren zur Dienstpostenbewertung für erforderlich, deren Ergebnisse nachvollziehbar und nachprüfbar dokumentiert sind. Er ist sich darüber im klaren, daß dies nicht in kurzer Zeit gelingen wird. Die derzeitige Dienstpostenbewertung bei den geprüften Bundesverwaltungen legt ein Grundsatzproblem offen, das allgemein untersucht werden sollte.

Die Bundesminister sollten deshalb zunächst die Dienstpostenbewertung in ihren Geschäftsbereichen allgemein prüfen und die Bereiche bestimmen, in denen eine spitze Bewertung der Dienstposten im Rahmen der vom Haushaltsgesetzgeber zugewiesenen Planstellen nur mit verhältnismäßig hohem Aufwand und personalwirtschaftlichen Problemen möglich ist. Dabei sollten sie den Aufwand für eine Dienstpostenbewertung nach beamten- und besoldungsrechtlichen Vorschriften dem damit verbundenen personalwirtschaftlichen Nutzen gegenüberstellen. Dies ist zur Vorbereitung einer auch vom Bundesrechnungshof für zweckmäßig erachteten allgemeinen ressortübergreifenden Erörterung der Dienstpostenbewertung unter Federführung des Bundesministers des Innern hilfreich, in die auch eine eventuelle Änderung des geltenden Besoldungsrechts einbezogen werden könnte.

5.6.2

Der Bundesminister des Innern hat in seiner Zuständigkeit für Grundsatzfragen der Dienstpostenbewertung und des Beamten- sowie Besoldungsrechts mitgeteilt, er teile grundsätzlich die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß die Dienstpostenbewertung in einzelnen Verwaltungsbereichen stärker konkretisiert und dokumentiert werden sollte. Eine auf die Besonderheiten und Bedürfnisse des jeweiligen Verwaltungsbereiches zugeschnittene summarische Bewertung der Funktionsanforderungen halte er — auch zur Begrenzung des Personal- und Verwaltungsaufwandes — für ausreichend. Die Dienstpostenbewertung müsse jedoch in Abhängigkeit von der Planstellenausstattung erfolgen. Im übrigen werde sich bei einer Bewertung von Dienstposten nicht immer eine Zuordnung zu zwei Besoldungsgruppen vermeiden lassen; dies gelte besonders für das Verhältnis Eingangsamt/erstes Beförderungsamt. Es sollte jedoch angestrebt werden, die Zahl derartiger Fälle möglichst gering zu halten.

Er beabsichtige wegen der Feststellungen des Bundesrechnungshofes, die Bundesressorts in einem Rundschreiben um Beachtung der dargestellten Grundsätze und die personalstarken Bundesressorts um entsprechende Erfahrungsberichte zu bitten.

5.6.3

Der Bundesminister der Finanzen hat sich den Ausführungen des Bundesministers des Innern zu den besoldungsrechtlichen Fragen der Dienstpostenbewertung grundsätzlich angeschlossen. Er hat zusätzlich darauf hingewiesen, daß die umfassende Dienstpostenbewertung erheblichen Personal- und Zeitaufwand erforderlich mache. Er bezweifle, daß eine solche Bewertung praktikabel sei und zu einer größeren Transparenz führe.

Der Bundesminister der Finanzen befürchtet darüber hinaus, daß dadurch in erheblichem Umfang Forderungen auf Stellenhebungen ausgelöst würden, denen mit der Auflage, die Dienstpostenbewertung sei im Rahmen der verfügbaren Planstellen durchzuführen, nicht in ausreichendem Maße entgegengewirkt werden könne. Haushaltsmäßig bestehe aber ein großes Interesse, Planstellenhebungen zu vermeiden. Bei einer umfassenden Dienstpostenbewertung müsse daher vor allem sichergestellt werden, daß diese auf der Grundlage der geltenden Stellenpläne erfolge.

5.6.4

Der Bundesminister des Innern sollte die aufgezeigten Probleme ressortübergreifend unter Berücksichtigung der Erfahrungen von Bundesressorts in angemessener Zeit untersuchen und in Abstimmung mit dem Bundesminister der Finanzen Lösungsmöglichkeiten entwickeln. Dabei müssen auch die vom Bundesminister der Finanzen dargelegten haushaltsmäßigen Gesichtspunkte einbezogen werden.

6 Anwendung der Funktionsgruppenverordnung in der Bundesverwaltung

6.0

Bei mehreren Prüfungen über die Anwendung der Funktionsgruppenverordnung bei ausgewählten Bundesverwaltungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß Funktionsgruppen-Planstellen nicht immer zweckentsprechend verwendet und teilweise nicht gesondert bewirtschaftet werden. Der Bundesrechnungshof hält Maßnahmen für erforderlich, die eine sachgerechte Verwendung von Funktionsgruppen-Planstellen sicherstellen.

6.1

Das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) legt in § 26 Abs. 1 für die einzelnen Laufbahngruppen bestimmte Obergrenzen für Beförderungsämter fest. § 26 Abs. 4 Nr. 2 BBesG ermächtigt die Bundesregierung, für bestimmte Funktionsbereiche höhere Obergrenzen zu bestimmen. Hiervon hat die Bundesregierung durch die Verordnung vom 23. Dezember 1971 (sogenannte Funktionsgruppenverordnung — FunktionsgruppenVO) Gebrauch gemacht.

Die FunktionsgruppenVO legt höhere Obergrenzen fest und eröffnet damit Beamten, die bestimmte in der Verordnung genannte Funktionen ausüben, bessere Beförderungsaussichten. Beispielsweise dürfen für Beamte des gehobenen Dienstes, denen bestimmte Aufgaben im Bereich der Datenverarbeitung übertragen sind, höhere Anteile für Beförderungsämter ausgewiesen werden (10 v. H. gegenüber 4 v. H. nach Besoldungsgruppe A 13, 20 v. H. gegenüber 12 v. H. nach Besoldungsgruppe A 12 und 50 v. H. gegenüber 30 v. H. nach Besoldungsgruppe A 11).

Funktionsgruppen-Planstellen werden im Haushalt nur für Beamte mit den in der FunktionsgruppenVO beschriebenen Funktionen ausgebracht. Sie dürfen deshalb nur für Beamte mit entsprechenden Aufgaben in Anspruch genommen werden. Dies hatte der Bundesminister des Innern bereits in seinen Durchführungshinweisen zur FunktionsgruppenVO vom 5. Juli 1972 deutlich gemacht.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1973 vom 20. Oktober 1975 (Drucksache 7/4306 Nrn. 10 bis 16) die gesetzwidrige Verwendung von Beförderungsplanstellen bei einigen ausgewählten Bundesverwaltungen, z. B. dem Bundesminister der Finanzen und dem damaligen Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, beanstandet. Der Bundesminister der Finanzen teilte daraufhin dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Oktober 1977 mit, er habe durch Schreiben vom 13. Februar sichergestellt, daß Fehlverwendungen von Planstellen aus den Funktionsbereichen künftig nicht mehr vorkämen (vgl. Drucksache 8/1899 zu Nrn. 10 bis 16).

Der Bundesrechnungshof hat nun erneut bei mehreren Bundesverwaltungen die Anwendung der FunktionsgruppenVO untersucht.

6.2 Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern
(Einzelplan 06 Kapitel 06 08 und 06 10)

6.2.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden beim Statistischen Bundesamt (Bundesamt) teilweise Funktionsgruppen-Planstellen mit dem Funktionsmerkmal „Datenverarbeitung" für Beamte verwendet, die nicht die an die gleichen Voraussetzungen gebundene Stellenzulage im Programmierdienst erhielten. Die Aufgaben dieser Beamten waren zudem unzureichend beschrieben oder die Dienstpostenbeschreibungen stimmten mit den tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten der Beamten nicht überein.

Mehrere Funktionsgruppen-Planstellen waren beim Bundesamt und beim Bundeskriminalamt bereits seit mehreren Jahren mit Angestellten besetzt. Im übrigen sind bei beiden Ämtern Funktionsgruppen-Planstellen in erheblich unterschiedlichem Umfang im Haushalt ausgebracht und besetzt, ohne daß dies im einzelnen hinreichend und nachvollziehbar begründet ist.

6.2.2

Beim Bundesamt werden die Funktionsgruppen-Planstellen für die Datenverarbeitung nicht immer richtig verwendet. Außerdem sind die unzulänglichen Aufgabenbeschreibungen zu beanstanden; mit aktuellen Dienstpostenbeschreibungen ist die zweckentsprechende Verwendung der Funktionsgruppen-Planstellen nachzuweisen. Beschreibungen sind auch deshalb erforderlich, weil Funktionsgruppen-Planstellen von den übrigen Planstellen getrennt zu bewirtschaften sind. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister und die betroffenen Ämter zudem darauf hingewiesen, daß eine dauerhafte Inanspruchnahme von Funktionsgruppen-Planstellen für Angestellte gegen die Vorschriften der FunktionsgruppenVO verstößt. Der Bundesrechnungshof kann auch nicht erkennen, daß die Zahl der genehmigten Funktionsgruppen-Planstellen bei den geprüften Behörden sachgerecht und bedarfsorientiert begründet ist.

6.2.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, soweit die Zahlung einer Programmierzulage nicht in Betracht komme, werde das Bundesamt die Fremdverwendung der Funktionsgruppen-Planstellen so zügig wie möglich bereinigen. Dies gelte auch für die mit Angestellten fremdbesetzten Funktionsgruppen-Planstellen. Das Bundesamt sei deshalb insbesondere seit dem Jahre 1989 bemüht, den Jahresbedarf an Nachwuchsbeamten zu erhöhen. Diese Beamten sollen in verstärktem Maße im Bereich Datenverarbeitung eingesetzt werden, um auch dort die Fehlbesetzungen der Funktionsgruppen-Planstellen abzubauen. Ebenso werde sich das Bundeskriminalamt bemühen, die Funktionsgruppen-Planstellen mit Beamten zu besetzen, sobald beamtete Spezialisten in hinreichender Zahl zur Verfügung stünden. Im übrigen sei die Anzahl der Funktionsgruppen-Planstellen im nachgeordneten Bereich des Bundesministers wegen verschiedener Aufgaben der Behörden unterschiedlich hoch. Beim Bundesamt sei die große Bedeutung der Datenverarbeitung für die Bearbeitung von rd. 400 Statistiken mit ständig wechselnden Auswertungsbedürfnissen zu berücksichtigen. Das Bundesamt werde das Erfordernis der Funktionsgruppen-Planstellen ständig überprüfen.

6.2.4

Der Bundesminister sollte insbesondere beim Bundesamt überwachen, ob die genehmigten Funktionsgruppen-Planstellen erforderlich sind und eine zweckentsprechende Verwendung auch sichergestellt werden kann. Er sollte darüber hinaus darauf hinwirken, daß die Dienstposten hinreichend beschrieben, die Funktionsgruppen-Planstellen sachgerecht bewirtschaftet und zweckentsprechend verwendet werden.

6.3 Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr
(Einzelplan 12 Kapitel 12 03)

6.3.1

Der Bundesrechnungshof hat durch stichprobenweise Prüfungen bei ausgewählten Dienststellen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung festgestellt, daß der Bundesminister für Verkehr den Wasser- und Schiffahrtsdirektionen die Funktionsgruppen-Planstellen nicht getrennt von den allgemeinen Planstellen zugewiesen hat; deren Verwendung ist deshalb teilweise vom Haushaltssoll abgewichen. Außerdem sind die Aufgabenbeschreibungen für Funktionsgruppen-Dienstposten zum Teil unzureichend und nicht fortgeschrieben. In einigen Fällen wurden die Funktionsgruppen-Planstellen auch nicht zweckentsprechend verwendet. Funktionsgruppen-Planstellen wurden schließlich teilweise seit mehreren Jahren für Angestellte in Anspruch genommen.

6.3.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, den Bedarf an Funktionsgruppen-Planstellen sachgerecht zu ermitteln, den Wasser- und Schiffahrtsdirektionen diese Planstellen gesondert zuzuweisen und eine getrennte Bewirtschaftung zu veranlassen.

Er hat außerdem die unzureichenden Aufgabenbeschreibungen bemängelt, weil dadurch häufig nicht nachvollziehbar ist, ob die Funktionsgruppen-Planstellen zweckentsprechend verwendet werden. Zudem hat er dem Bundesminister dargelegt, daß die zweckentsprechende Verwendung der Funktionsgruppen-Planstellen hinreichend zu kontrollieren ist. Er hat schließlich darauf hingewiesen, daß eine dauerhafte Inanspruchnahme von Funktionsgruppen-Planstellen für Angestellte gegen die Vorschriften der FunktionsgruppenVO verstößt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, die Verwendung der Funktionsgruppen-Planstellen in seinem Geschäftsbereich umfassend untersuchen zu lassen, weitere Erläuterungen zu den Funktionsmerkmalen zu geben und Grundsätze für die Bewirtschaftung dieser Planstellen aufzustellen.

6.3.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde die Funktionsgruppen-Planstellen den Wasser- und Schiffahrtsdirektionen künftig besonders zuweisen. Er erwarte, daß damit die vom Bundesrechnungshof festgestellten Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und der tatsächlichen Verwendung nicht mehr auftreten. Dies werde auch die getrennte Bewirtschaftung und Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung von Funktionsgruppen-Planstellen erleichtern.

Es lasse sich im Einzelfall nicht vermeiden, Funktionsgruppen-Planstellen vorübergehend mit Angestellten zu besetzen, wenn Beamte nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stünden. Dies treffe insbesondere für Nautiker mit AG-Patent (Kapitän auf großer Fahrt) zu. Eine Einstellung von Nautikern sei wegen der besonderen Fachrichtung des „Nautischen Dienstes" zunächst nur im Angestelltenverhältnis möglich. Die Übernahme in das Beamtenverhältnis werde aber bei entsprechender Eignung angestrebt und in der Regel auch durchgeführt.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene umfassende Untersuchung sei zwar als vorbereitende Maßnahme für eine verbesserte Anwendung der FunktionsgruppenVO hilfreich, sie könne aber wegen der hohen Belastung der Personaldienste durch den Beitritt der fünf neuen Länder zur Bundesrepublik Deutschland kurzfristig nicht in Angriff genommen werden. Erläuterungen zu den Funktionsmerkmalen und Grundsätze für die Bewirtschaftung der Funktionsgruppen-Planstellen seien angebracht; hierzu seien jedoch allgemeine Richtlinien des Bundesministers des Innern zweckmäßig, damit unterschiedliche Verfahrensweisen der Ressorts vermieden würden.

6.3.4

Der Bundesminister sollte die auch von ihm für zweckmäßig erachteten Untersuchungen nicht zu lange hinausschieben und die Dienstposten hinreichend beschreiben lassen; die Ergebnisse dürften künftig ebenfalls für Dienststellen im Beitrittsgebiet nützlich sein. Ressortübergreifende Erkenntnisse und Fragen sollte der Bundesminister zu gegebener Zeit zunächst dem Bundesminister des Innern zur Vorbereitung grundsätzlicher Regelungen mitteilen.

6.4 Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung
(Einzelplan 14 Kapitel 14 04 und 14 21)

6.4.1

Der Bundesrechnungshof hat durch stichprobenweise Prüfungen bei ausgewählten Dienststellen der Bundeswehrverwaltung und aus dem Geschäftsbereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung festgestellt, daß die Aufgaben der Beamten, die auf Funktionsgruppen-Planstellen geführt wurden, teilweise nicht hinreichend beschrieben waren; die Verwendung dieser Planstellen war deshalb nicht immer

zweifelsfrei gerechtfertigt. Funktionsgruppen-Planstellen wurden außerdem zum Teil zweckfremd in Anspruch genommen; teilweise wurden sie auch bereits seit mehreren Jahren für Angestellte verwendet.

6.4.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die Beschreibungen der Funktionen von Beamten nach der FunktionsgruppenVO hinreichend sein müssen und an Änderungen anzupassen sind. Auch sind die Funktionsgruppen-Planstellen getrennt von den übrigen Planstellen zu bewirtschaften. Außerdem verstößt die dauerhafte Besetzung von Funktionsgruppen-Planstellen mit Angestellten gegen die Vorschriften der FunktionsgruppenVO.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, die Inanspruchnahme von Funktionsgruppen-Planstellen in seinem Geschäftsbereich umfassend untersuchen und unrichtige Planstellenverwendungen berichtigen zu lassen.

6.4.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, es werde künftig darauf geachtet, daß die Funktionsbeschreibungen von Beamten nach der FunktionsgruppenVO verbessert und an Änderungen angepaßt werden. Auch bei der Bewertung der Dienstposten werde er künftig mehr dafür sorgen, daß diese nachvollzogen werden könne. Er habe außerdem die unrichtige Verwendung der Funktionsgruppen-Planstellen in Einzelfällen bereits berichtigt und werde weitere bemängelte Fälle noch überprüfen lassen. Er beabsichtige darüber hinaus, die Anwendung der FunktionsgruppenVO durch Maßnahmen der Dienstaufsicht verbessern und durch die inzwischen eingerichteten Prüfgruppen „Organisation" untersuchen zu lassen.

Der Bundesminister hat zudem erklärt, er habe die Verwendung von Funktionsgruppen-Planstellen für Angestellte im Rahmen der Personalfluktuation inzwischen teilweise verringert und werde sich weiterhin bemühen, diese Planstellen nur noch mit Beamten zu besetzen. Es werde sich allerdings wegen der schwierigen Personalsituation, z. B. im technischen Dienst und in der Datenverarbeitung, nicht immer vermeiden lassen, Angestellte und fachlich geeignete Beamte, die der eigentlich geforderten Laufbahn nicht angehören, auf Funktionsgruppen-Planstellen zu führen. Er sei bereits derzeit bemüht, dies auf Ausnahmefälle zu beschränken.

6.4.4

Der Bundesminister sollte die zweckentsprechende Verwendung der Funktionsgruppen-Planstellen in seinem Geschäftsbereich konsequent überwachen. Eine zweckfremde Besetzung von Funktionsgruppen-Planstellen mit Angestellten auf Dauer oder mit laufbahnfremden Beamten hält der Bundesrechnungshof auch in Ausnahmefällen nicht für vertretbar. Der Bundesminister sollte schließlich die Umwandlung von Planstellen in Stellen vorsehen, wenn die Personalfluktuation bei den Angestellten nicht alsbald eine Besetzung der Planstellen mit geeigneten Beamten ermöglicht.

6.5 Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen
(Einzelplan 08 Kapitel 08 04)

6.5.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1990 beim Bundesminister die Bewirtschaftung und Überwachung der Planstellen nach der FunktionsgruppenVO für die Bundeszollverwaltung untersucht. Dabei hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß entgegen der Zusage gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Oktober 1977 (vgl. Nr. 6.1) auch weiterhin eine gesetzmäßige Verwendung der Planstellen nach der FunktionsgruppenVO nicht gewährleistet ist.

6.5.1.1

So hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß in bestimmten Funktionsbereichen (z. B. im gehobenen Dienst: Datenverarbeitung; im mittleren Dienst: Hilfssachbearbeiter sowie Außenprüfung und Steueraufsicht) die Anzahl der tatsächlich in diesen Bereichen tätigen Beamten nicht unerheblich von den im Haushaltsplan dafür aufgeführten Planstellen abweicht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zum Abbau der Fehlverwendungen von Planstellen das Verfahren für die haushaltsmäßige Bewilligung der Planstellen umzustellen und die für die Funktionsbereiche benötigten Planstellen zunächst genau zu ermitteln und dann dem jeweiligen Stellenschlüssel der einzelnen Funktionsgruppen entsprechend nachzuweisen und zu bewirtschaften. Er hat die Auffassung vertreten, daß für die Funktionsgruppen-Aufgaben im mittleren Dienst ein Drittel der derzeit dort ausgewiesenen Stellen ausreichen dürfte, so daß zwei Drittel dieser Planstellen in die allgemeine Zollverwaltung mit dem Stellenkegel des § 26 BBesG zu überführen wären.

6.5.1.2

Weiter hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß in nicht unerheblichem Umfang Planstellen (z. B. des gehobenen Dienstes der Funktionsgruppe Abfertigung oder des mittleren Dienstes der Funktionsgruppe Hilfssachbearbeiter oder Außenprüfung und Steueraufsicht) mit Beamten anderer Funktionsbereiche besetzt sind oder sogar in der allgemeinen Zollverwaltung verwendet werden.

Der Bundesrechnungshof hat diese der FunktionsgruppenVO und den Durchführungshinweisen widersprechende Praxis beanstandet.

6.5.2

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß im Bereich der Bundeszollverwaltung weiterhin Fehlverwendungen von Beförderungsplanstellen bestehen. Er hat bestätigt, daß die Zahlen der für die einzelnen Funktionsgruppen haushaltsmäßig ausgewiesenen Planstellen nicht immer mit der Zahl der in diesen Bereichen beschäftigten Beamten übereinstimmten. Er hat angekündigt, er wolle die Fehlverwendung bis Ende 1991 abbauen und die Planstellen an den tatsächlichen Bedarf abschließend im Haushaltsentwurf 1992 angleichen.

Der Bundesminister hat dagegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen, daß für die Funktionsgruppen-Aufgaben im mittleren Dienst ein Drittel der derzeit dafür ausgewiesenen Planstellen ausreiche. Er hat sich dazu auf den Bedarf an Hilfssachbearbeitern des mittleren Dienstes für fehlende Beamte des gehobenen Dienstes berufen und auf die neu hinzugekommene Aufgabe der Kontrolle der Sozialversicherungsausweise im Bereich der Außenprüfung und der Steueraufsicht hingewiesen.

Die Verwendung von Planstellen eines Funktionsbereiches für Beamte eines anderen Funktionsbereiches sieht der Bundesminister nicht als Fehlverwendung von Planstellen an, weil die Durchführungshinweise zur FunktionsgruppenVO nicht auf die Inanspruchnahme für die einzelne Funktionsgruppe, sondern auf die für die Gesamtheit der Funktionsgruppen abstellten.

6.5.3

Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des Bundesministers zum Bedarf von Planstellen für Funktionsgruppen des mittleren Dienstes nicht für geeignet, die Annahme eines weiterhin nicht unerheblichen Überhanges von Planstellen des mittleren Dienstes in einzelnen Funktionsbereichen zu widerlegen.

Die Auffassung des Bundesministers zur Verwendung von Planstellen einer Funktionsgruppe in einer anderen Funktionsgruppe überzeugt nicht. Sie steht im Widerspruch zur eindeutigen Regelung der FunktionsgruppenVO. Die einzelnen Funktionsbereiche in der Verordnung sind auch nicht mit gleichen, sondern jeweils mit unterschiedlichen Anteilen an Beförderungsplanstellen ausgestattet.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministers, die Fehlverwendung von Beförderungsplanstellen bis Ende 1991 abzubauen und mit dem Haushaltsentwurf 1992 abschließend den haushaltsmäßigen Nachweis der Planstellen in den einzelnen Funktionsgruppen dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

6.6 Geschäftsbereich des Bundesministers für Post und Telekommunikation

6.6.1

Der Bundesrechnungshof hat unter Beteiligung von Vorprüfungsstellen der Oberpostdirektionen die Anwendung der FunktionsgruppenVO im gehobenen Dienst bei der Deutschen Bundespost TELEKOM (TELEKOM) und der Deutschen Bundespost POSTDIENST (POSTDIENST) geprüft.

In den Wirtschaftsplänen 1990 waren bei der TELEKOM 13 504 und beim POSTDIENST 3 567 (insgesamt 17 071) Funktionsgruppen-Planstellen für den gehobenen Dienst ausgebracht.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß von den insgesamt 17 071 Funktionsgruppen-Planstellen 1 997 (12 v. H.) bestimmungsfremd verwendet wurden. Diese Planstellen wurden entweder für andere als in der FunktionsgruppenVO genannte Aufgaben in Anspruch genommen oder der Umfang wahrgenommener Funktionsgruppen-Aufgaben entsprach nicht den Vorgaben. Auf die TELEKOM entfielen hiervon 974 und den POSTDIENST 1 023 Planstellen. Da die Voraussetzungen der FunktionsgruppenVO bei 1 997 Planstellen nicht erfüllt sind, ist die Anwendung der günstigeren Obergrenzen hierfür nicht zulässig. Die nicht sachgerechte Überschreitung der allgemeinen Obergrenzen für Beförderungsämter führte insoweit bei der TELEKOM und beim POSTDIENST zu ungerechtfertigten Beförderungen. Hierdurch entstehen jährliche Mehrkosten von insgesamt rd. 6 Mio. DM. Davon entfallen auf die TELEKOM und auf den POSTDIENST jeweils rd. 3 Mio. DM.

6.6.2

Der Bundesrechnungshof hat die Generaldirektionen aufgefordert, Funktionsgruppen-Planstellen ausschließlich für solche Aufgaben zu verwenden, die den Voraussetzungen der FunktionsgruppenVO entsprechen. Er hat ihnen empfohlen, die Anwendung der FunktionsgruppenVO zu überprüfen.

6.6.3

Der Bundesminister hat die Darstellung des Sachverhaltes nicht bestritten.

6.6.4

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister bei den Generaldirektionen darauf hinwirkt, die FunktionsgruppenVO sachgerecht anzuwenden.

6.7 Grundsätzliche Folgerungen

Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Unzulänglichkeiten waren häufig darauf zurückzuführen, daß die Erläuterungen zu den Funktionsmerkmalen unzureichend waren (z. B. welche Tätigkeiten im Bereich der Datenverarbeitung die Funktionsmerkmale erfüllen). Auch wurden die Grundsätze für die Bewirtschaftung dieser Planstellen nicht hinreichend beachtet.

Die von den Feststellungen des Bundesrechnungshofes betroffenen Bundesminister haben die aufgezeigten Mängel überwiegend anerkannt und Maßnahmen zur Abhilfe zugesichert. Die vom Bundesrechnungshof empfohlenen zusätzlichen Erläuterungen zu den Funktionsmerkmalen und die notwendige Erarbeitung von hinreichenden Bewirtschaftungsgrundsätzen sind teilweise mit der Anregung für zweckmäßig erachtet worden, allgemeine ressortübergreifende Richtlinien herauszugeben, damit unterschiedliche Verfahrensweisen vermieden werden.

6.7.1

Die Begründung und Verwendung von Funktionsgruppen-Planstellen lassen sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur dadurch wesentlich verbessern, daß die Regelungen der FunktionsgruppenVO verdeutlicht und in ihrer Anwendung durch besondere Hinweise — soweit wie möglich — vereinheitlicht werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem für die Vorschriften der FunktionsgruppenVO im Grundsatz zuständigen Bundesminister des Innern empfohlen, besondere Hinweise zur Anwendung der FunktionsgruppenVO in Abstimmung mit den übrigen Ressorts zu entwickeln.

6.7.2

Der Bundesminister des Innern hat auf seine Durchführungshinweise zur FunktionsgruppenVO aus dem Jahre 1972 verwiesen. Darin habe er auch ausgeführt, daß Funktionsgruppen-Planstellen nur für Beamte in Anspruch genommen werden dürften, die Funktionen nach der FunktionsgruppenVO ausüben. Er habe außerdem die Ressorts wiederholt darauf aufmerksam gemacht, daß die Funktionsgruppen-Planstellen getrennt von den übrigen Planstellen auszuweisen seien.

Er könne derzeit eine Notwendigkeit für zusätzliche Auslegungshinweise zur FunktionsgruppenVO nicht erkennen, da an ihn in den letzten Jahren nur verhältnismäßig wenige Auslegungsfragen herangetragen worden seien. Er werde jedoch nunmehr wegen der Feststellungen des Bundesrechnungshofes die personalstarken Bundesressorts bitten, etwaige grundsätzliche Auslegungsprobleme bei der Anwendung der FunktionsgruppenVO mitzuteilen.

Der Bundesminister der Finanzen hat ausgeführt, er habe zuletzt im Jahre 1989 den Ressorts mitgeteilt, daß die Funktionsgruppen-Planstellen gesondert auszuweisen seien. Die Ressorts hätten bisher keine Anfragen wegen Unklarheiten für die Bewirtschaftung dieser Planstellen an ihn gerichtet. Sollten Auslegungsprobleme bei der Anwendung der FunktionsgruppenVO bestehen, so wären die Hinweise des Bundesministers des Innern aus dem Jahre 1972 entsprechend anzupassen.

6.7.3

Der Bundesminister des Innern sollte die Erkenntnisse aus der von ihm beabsichtigten Umfrage zur Ergänzung seiner Durchführungshinweise nutzen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung der Angelegenheit beobachten.

7 Freistellung von der Arbeit aus persönlichen Gründen

7.0

Der Bundesrechnungshof hat die Gewährung von Arbeitsbefreiung und Sonderurlaub aus persönlichen Gründen bei obersten Bundesbehörden durch die Vorprüfungsstellen geprüft. Um in Teilbereichen bestehende Mängel in der Rechtsanwendung zu beheben, sollte der Bundesminister klärende Hinweise geben.

7.1

Beschäftigte im öffentlichen Dienst können aus privaten Anlässen unter Fortzahlung der Bezüge von der Arbeit freigestellt werden. Das für Arbeitnehmer geltende Tarifrecht enthält einen Katalog der Freistellungsanlässe (z. B. Umzug, Heirat, Geburt eines Kindes, Arbeitsjubiläum, Tod eines nahen Verwandten) und bestimmt auch den zeitlichen Umfang der Arbeitsbefreiung nach Tagen (§ 52 Abs. 2 Bundes-Angestelltentarifvertrag — BAT —, § 33 Abs. 2 Manteltarifvertrag für Arbeiter des Bundes — MTB II —). Daneben kann der Arbeitgeber nach § 52 Abs. 3 Unterabs. 1 BAT (ähnlich § 33 Abs. 4 MTB II) „in sonstigen dringenden Fällen" Arbeitsbefreiung bis zu drei Tagen gewähren. Für die Beamten ist in § 12 Abs. 2 der Verordnung über den Sonderurlaub für Beamte und Richter im Bundesdienst (Sonderurlaubsverordnung) ebenfalls eine — allerdings durch unbestimmte Rechtsbegriffe als Generalklausel ausgestaltete — Freistellungsmöglichkeit vorgesehen; danach kann „aus anderen wichtigen persönlichen Gründen (z. B. Eheschließung, Niederkunft der Ehefrau, Wohnungswechsel, schwere Erkrankung oder Tod eines nahen Angehörigen) . . . Urlaub unter Fortzahlung der Bezüge gewährt werden".

Der Bundesrechnungshof hat die Gewährung von mindestens eintägiger Arbeitsbefreiung und Sonderurlaub aus vorgenannten privaten Anlässen bei obersten Bundesbehörden mit rd. 20 000 Vollzeitbeschäftigten durch die Vorprüfungsstellen geprüft.

Die Mehrzahl der Dienststellen hat Beamten Sonderurlaub in Anlehnung an den für Arbeitnehmer geltenden Tarifkatalog gewährt. Einige Dienststellen haben,

um die Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe der Sonderurlaubsverordnung zu erleichtern, eigene „Beamtenkataloge“ aufgestellt, die teilweise über die tariflichen Regelungen hinausgehen (zusätzliche Anlässe, z. B. „runde“ Geburtstage, Silber- und Goldhochzeit von Eltern und Schwiegereltern). Aus Gründen des Betriebsfriedens sind diese günstigeren Regelungen sodann auch auf Tarifkräfte übertragen worden.

Einige Dienststellen haben die tariflichen Bestimmungen über die Arbeitsbefreiung „in sonstigen dringenden Fällen“ angewandt, um

- die Zahl der im Tarifkatalog vorgesehenen Freistellungstage zu erhöhen (z. B. zwei Freistellungstage statt einem für die Teilnahme an der Beisetzung eines nahen Angehörigen in einer anderen Stadt),
- im Tarifkatalog aufgeführte Freistellungstatbestände zu erweitern (z. B. Freistellung für Umzüge ohne eigenen Hausstand, für Goldhochzeiten der Eltern oder Großeltern oder für die Wiederheirat eines Elternteils),
- die Arbeitsbefreiung nachholen zu können, wenn das Ereignis auf einen ohnedies arbeitsfreien Tag fiel (z. B. bei der Erstkommunion an einem Sonntag die Freistellung für den folgenden Montag).

7.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Anwendung der Regelungen in Teilbereichen änderungsbedürftig ist. Die Vorschrift des § 12 Abs. 2 Sonderurlaubsverordnung stellt den Anwender wegen der unbestimmten Rechtsbegriffe vor nicht unerhebliche Probleme. Um eine Vielzahl einander widersprechender Einzelfallentscheidungen zu vermeiden, müssen dem Anwender praktikable Maßstäbe an die Hand gegeben werden.

Die Erarbeitung eigenständiger „Beamtenkataloge“ hält der Bundesrechnungshof nicht für angezeigt, da es — wie die Praxis gezeigt hat — sich aus Gründen der Gleichbehandlung kaum vermeiden lassen wird, diese auf die Arbeitnehmer zu erstrecken. Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, bei der Gewährung von Sonderurlaub für Beamte den Tarifkatalog sinngemäß anzuwenden; dies entspricht bereits jetzt der Verfahrensweise der Mehrheit der geprüften Dienststellen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß einige oberste Bundesbehörden die tariflichen Bestimmungen über Arbeitsbefreiung „in sonstigen dringenden Fällen“ benutzen, um die Tatbestände des Tarifkatalogs zu erweitern. Der Katalog des § 52 Abs. 2 BAT stellt nach seiner Auffassung eine abschließende Regelung der dort aufgeführten Falltypen dar. Die Tarifvertragsparteien hätten sich nicht der Mühe unterzogen, die Freistellungsanlässe genau aufzulisten und den Umfang nach Tagen zu bestimmen, wenn sie dieser Regelung lediglich beispielhaften Charakter hätten beimessen wollen. Damit noch bestehende Mängel bei der Rechtsanwendung behoben werden, hat der Bundesrechnungshof gegenüber dem Bundesminister angeregt, in einem erläuternden Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden eindeutige Empfehlungen auszusprechen und so den Bearbeitern praktikable Maßstäbe an die Hand zu geben.

7.3

Der Bundesminister ist der Rechtsansicht des Bundesrechnungshofes in allen wesentlichen Punkten gefolgt. Von der Herausgabe eines erläuternden Rundschreibens hat er bisher abgesehen. Er hat darauf hingewiesen, daß er den anderen obersten Bundesbehörden seine Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes nachrichtlich zur Kenntnis gegeben hat.

7.4

Der Bundesrechnungshof hält eine weitergehende Klarstellung für notwendig. Die Stellungnahme des Bundesministers ist wegen der Bezugnahme auf die Prüfungsmitteilung aus sich heraus nicht ohne weiteres verständlich und damit als Arbeitshilfe für die Praxis ungeeignet. Der Bundesrechnungshof wird die Rechtsanwendung bei den Ressorts weiter beobachten.

8 Organisation und Projektabwicklung in der Datenverarbeitung des Bundeskriminalamtes
(Kapitel 06 10)

8.0

Das Bundeskriminalamt hat verschiedene DV-Projekte unzureichend geplant oder nur mangelhaft koordiniert, weshalb es zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen kam.

8.1

Der Bundesrechnungshof hat die Planung, Organisation und Durchführung von Vorhaben der Informationstechnik im Bundeskriminalamt geprüft und festgestellt, daß es bei einer Reihe von Projekten mangels sorgfältiger Konzeption sowie wegen fehlender Abstimmung mit den Betroffenen oder unzureichender Koordinierung und Kontrolle zu Verzögerungen kam.

Aus einer Anzahl gleichgelagerter Fälle führt er folgende Beispiele an:

Für die Unterstützung der Ermittlungsarbeiten im Bereich „Wirtschaftskriminalität“ wurde im März 1986 ungeachtet längerer Vorarbeiten ein Grobkonzept vorgelegt, das weder die Größenordnung des Vorhabens noch die Personalsituation im DV-Bereich und die Vielzahl der mit Vorrang zu realisierenden anderen DV-Projekte hinlänglich berücksichtigte. Nach mehr als vier Jahre laufenden Planungs- und Realisierungsarbeiten sowie einjährigem Probebetrieb war

kein die Fachabteilung zufriedenstellender Projektfortschritt zu verzeichnen.

Ende 1982 begann das Projekt eines einheitlichen, amtsinternen Informations- und Kommunikationssystems — Projekt BIKOS —. Unklarheiten über die Konzeption behinderten mehr als fünf Jahre lang die Erstellung eines Pflichtenheftes, das Aufschluß über den Umfang und die Komplexität des Projektes sowie einen konkreten Planungshorizont geben und Grundlage vergleichbarer Angebote sein konnte. Die ursprünglich für das Jahr 1987 vorgesehene Fertigstellung wird nunmehr für das Jahr 1995 erwartet, und mehrere andere Vorhaben, die von Entscheidungen im Rahmen dieses Projektes abhängen, verzögern sich entsprechend.

Ebenfalls im Jahre 1982 begannen die Arbeiten am Projekt „Personenschutzdatei", das in wesentlichen Teilen im Jahre 1986 abgeschlossen sein sollte. Nachdem sowohl die Konkurrenzbeziehungen zu anderen Projekten als auch grundsätzliche Fragen zur Projektorganisation und -abwicklung lange Zeit ungeklärt blieben, konnte erst im Juni 1990 der Auftrag zur Projektrealisierung erteilt werden.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel in der Planung und Koordinierung der Projekte beanstandet und darauf hingewiesen, daß eine wirksamere Prioritätenplanung zu einer verbesserten Nutzung der personellen und sachlichen Möglichkeiten und damit einer zügigeren Abwicklung der Projekte geführt hätte.

8.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß bei der Planung und Durchführung der Projekte Probleme aufgetreten sind. Eine wirksamere Prioritätenplanung finde jedoch ihre Grenzen durch externe Einflüsse, etwa raschen Veränderungen der Sicherheitslage, die stark auf die aktuelle Wichtigkeit anstehender Vorhaben einwirkten.

Darüber hinaus hat das Bundeskriminalamt auf das grundsätzliche Problem hingewiesen, daß seine schon seit längerem bestehende DV-Struktur heutigen und zukünftigen Anforderungen nicht mehr genüge. Der Zwang, auf wechselnde sicherheitspolitische Vorgaben und Kriminalitätsformen zu reagieren, überlaste seine derzeitige personelle Kapazität, da notwendige Strukturverbesserungen und längerfristig wirkende Modernisierungsmaßnahmen nicht vorgenommen werden könnten. Vor diesem Hintergrund habe es zu Beginn des Jahres 1990 erste organisatorische und technische Maßnahmen ergriffen, um die Projektabwicklung besser zu koordinieren. Eine eigens für die Planung, Koordinierung und Kontrolle von DV-Projekten sowie die Erarbeitung von Richtlinien eingerichtete Stabsstelle solle zur wirksameren Prioritätensetzung eine Gesamtübersicht über die Projekte und ihren Bearbeitungsstand führen.

Das Bundeskriminalamt hat angekündigt, daß es seine Bemühungen um qualifiziertes Personal im Bereich Datenverarbeitung verstärken werde.

8.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bedeutung des Personalmangels und des kriminalpolizeilichen Sondercharakters der Projekte des Bundeskriminalamtes sowie der sich mit der Sicherheitslage ändernden Anforderungen und Prioritäten. Gerade deshalb müssen die vorgefundenen Mängel bei der Planung, Koordinierung und Kontrolle der Projekte mit Nachdruck beseitigt werden. In Anbetracht der vom Bundeskriminalamt geäußerten grundsätzlichen Bedenken gegenüber seiner heutigen Ansprüchen nicht mehr gerecht werdenden DV-Struktur darf es aber nicht nur bei einem ersten Schritt in Form einer DV-Stabsstelle und eines Gesamtüberblickes über die DV-Projekte bleiben. Zunächst sollte mit Projekten nur noch dann begonnen werden, wenn mit deren Abschluß in überschaubaren Zeiträumen gerechnet werden kann. Wenn die Änderung von Prioritäten die sachgerechte Fortführung bereits laufender Projekte nicht gestattet, sollte in Abstimmung mit der Fachseite über deren Fertigstellung oder Einstellung entschieden werden.

Darüber hinaus muß der Bundesminister darauf hinwirken, daß die vom Bundeskriminalamt herausgestellten Struktur- und Kapazitätsprobleme im DV-Bereich beseitigt werden.

8.5

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, inwieweit die vom Bundeskriminalamt eingeleiteten Maßnahmen auf dem Gebiet der Projektplanung, -koordinierung und -kontrolle wirken und welche Schritte unternommen werden, die grundsätzlichen Struktur- und Kapazitätsprobleme zu lösen.

9 Objekt- und Zugangssicherung des Rechenzentrums des Statistischen Bundesamtes

9.0

Das Statistische Bundesamt betreibt seit mehreren Jahren eine aufwendige Objektsicherung und Zugangskontrolle seines Rechenzentrums. Beide Sicherheitseinrichtungen haben sich aufgrund einer sehr hohen Zahl von Fehlalarmen als wenig brauchbar erwiesen. Eine Risikoanalyse, die darstellt, inwieweit die aktuellen Bedrohungen diesen Aufwand noch rechtfertigen, lag zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor.

9.1

Im Rechenzentrum des Statistischen Bundesamtes (Bundesamt) werden Daten für die Erstellung von Statistiken aufbereitet sowie das Statistische Informationssystem STATIS BUND betrieben. Es werden dort keine als Verschlußsache einzustufenden Daten (VS-vertraulich oder höher) gespeichert. Wegen möglicher Anschläge im Zusammenhang mit der geplanten

Volkszählung auf das Bundesamt wurden Schutzmaßnahmen vorgesehen, die das Rechenzentrum mehrstufig sichern sollten:

- Der Gebäudekomplex, in dem sich auch das Rechenzentrum befindet, ist mit einer umfangreichen Freigeländeüberwachungsanlage geschützt, die aus einem Metallzaun mit Stacheldrahtbewehrung und einer geländeumfassenden Schutzzone mit Infrarotstrecken, Bewegungsmeldern und Fernsehkameras besteht.
- Die Zugänge zum Gebäude und die am Haupteingang zusammenlaufenden optischen und akustischen Signale des Sicherheitssystems werden von Pförtnern kontrolliert.
- Das Rechenzentrum und die Sicherheitsbereiche innerhalb des Rechenzentrums sind durch automatische Türen gesichert. Die Zugangskontrolle erfolgte zum Zeitpunkt der Prüfung durch ein induktives, berührungsloses Ausweislesesystem. Die Mitarbeiter konnten mit ihren Induktionskarten nur die Türen öffnen, zu deren Zugang sie berechtigt sind.

Die Ausgaben für die Freigeländeüberwachungsanlage wurden vom Bundesamt mit rd. 1,6 Mio. DM und für die automatische Personenkontrolle an den Rechenzentrumstüren mit 1,1 Mio. DM angegeben. Insgesamt sind für den Wachdienst und die Zugangskontrolle 25 Pförtner im Schichtdienst eingesetzt. Die Personalkosten betrugen bei den im Jahre 1990 geltenden Sätzen rd. 1,4 Mio. DM im Jahr.

9.2

Bei seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, daß eine aktuelle Risikoanalyse, die die Angemessenheit dieser aufwendigen Objektsicherung auch jetzt — Jahre nach der Volkszählung — begründet, fehlte.

Zudem waren die Sicherheitsmaßnahmen zum Zeitpunkt der Prüfung trotz des hohen Aufwandes wenig wirksam:

- Sie lieferten wegen technischer Störungen eine so hohe Anzahl von Fehlalarmen, daß die Pförtner nach den Beobachtungen des Bundesrechnungshofes nicht mehr auf die zahlreichen Meldungen eingingen, sondern lediglich das störende Signal ausschalteten. Ob es sich dabei tatsächlich um einen begründeten oder wieder nur um einen Fehlalarm handelte, ließ sich bei einer Stichprobe nicht feststellen, weil die zur Kontrolle aktivierte Kamera defekt war.
- Das Zugangskontrollsystem des Rechenzentrums war so empfindlich eingestellt, daß sich die Türen häufig unbeabsichtigt durch bloßes Vorbeigehen seiner Mitarbeiter öffneten und Unbefugte durch die dann offenstehende Tür Zutritt erhalten konnten.
- Bei der Prüfung war es mehrfach möglich, ohne Kontrolle von der Straße über die öffentlich zugängliche Kantine in das Gebäude des Bundesamtes und dort bis zum Rechenzentrumsbereich zu gelangen.

9.3

Der Bundesrechnungshof hat auf die mangelnde Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen hingewiesen. Er hat weiter beanstandet, daß nicht ausreichend geprüft wurde, ob der personelle und finanzielle Aufwand zur Sicherung des Bundesamtes und des darin befindlichen Rechenzentrums der Bedeutung der zu schützenden Objekte noch entspricht. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die aufwendigen Sicherheitsmaßnahmen der veränderten Bedrohungssituation anzupassen und dabei ihre Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Zwischenzeitlich sollte er auf ihre einwandfreie Funktion achten.

9.4

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß verschiedene Maßnahmen an der Freigeländeüberwachungsanlage zu einer deutlichen Reduzierung der Fehlalarme auf nunmehr maximal 30 pro Tag geführt haben, diese Zahl aber nicht weiter zu verringern sei. Die Zugangskontrollanlage zum Rechenzentrum werde „optimiert".

Überdies hat der Bundesminister das „Sicherheitskonzept für die Informationstechnik des Statistischen Bundesamtes" übersandt, das insbesondere die im Bundesamt getroffenen baulichen und technischen Sicherheitsmaßnahmen mit Stand Dezember 1990 beschreibt.

9.5

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen an, den Objektschutz und die Sicherheit des Rechenzentrums zu verbessern. Er hält jedoch die bisher durchgeführten Maßnahmen noch nicht für ausreichend; insbesondere sind bis zu 30 Fehlalarme pro Tag zu hoch. Er fordert den Bundesminister auf, sowohl den Objektschutz als auch die Kontrolle des Zuganges zum Gebäude von der Kantine aus wirksamer zu gestalten und den Erfolg der Maßnahmen anhand von Stichproben laufend zu überprüfen.

Das vom Bundesminister übersandte „Sicherheitskonzept" beschreibt zwar die Sicherheitsmaßnahmen im Bundesamt, berücksichtigt aber nicht deren heutige Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit. Die Einschätzung aus dem Jahre 1983, die zu den derzeit noch bestehenden Schutzmaßnahmen führte, soll erst jetzt von einer Projektgruppe mit einer Risikoanalyse überprüft und bis Ende des Jahres aktualisiert werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesamt seine künftigen Sicherheitsmaßnahmen auf der Basis der jetzt erarbeiteten Risikoanalyse nachvollziehbar begründet und sie unter Wirtschaftlichkeits- und Angemessenheitsgesichtspunkten beurteilt.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

Bundesminister der Finanzen
(Einzelplan 08)

10 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 BHO als Planungsinstrument in der Bundesverwaltung

10.0

Die Bestimmung des § 7 BHO, für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen, wird von den Ressorts selten beachtet. Die vom Bundesminister hierzu erlassenen Vorläufigen Verwaltungsvorschriften haben in der Bundesverwaltung keine wesentliche Bedeutung erlangt. Die von den Ressorts für unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angeführten Gründe überzeugen in der Mehrzahl der Fälle nicht.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister Vorschläge zur Verbesserung des unbefriedigenden Zustandes vorgelegt.

10.1

Der Bundesrechnungshof hat querschnittsmäßig geprüft, ob § 7 BHO eingehalten wird. Nach dieser Vorschrift sind bei Aufstellung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen. In den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften (Vorl. VV) zu § 7 BHO ist u. a. bestimmt, daß bei der Planung neuer Maßnahmen die Ziele, alternative Lösungsmöglichkeiten, die Kosten einschließlich der Folgekosten und der Nutzen, die Dringlichkeit der Maßnahme und der Zeitplan ihrer Verwirklichung zu untersuchen sind. Bei Maßnahmen, die einen einmaligen Mittelbedarf von mehr als 1 Mio. DM oder einen laufenden Mittelbedarf von jährlich mehr als 500 000 DM erfordern, ist das Ergebnis der Untersuchung in einem Vermerk darzulegen. Ausnahmen hiervon kann der Bundesminister im Benehmen mit der für den Einzelfall zuständigen Stelle zulassen.

10.2

Die Erhebungen in 14 Ressorts ergaben für deren Verwaltungspraxis ein teilweise sehr unterschiedliches Bild. Ressorts, in denen „im Grundsatz" stets Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder andere prognostizierende Betrachtungen angestellt wurden, stehen andere gegenüber, in denen es keine derartige Untersuchungen gab. Insgesamt hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß einer deutlichen Mehrheit aller Maßnahmen weder Nutzen-Kosten-Untersuchungen noch andere geeignete Verfahren vorangingen und daß die Vorl. VV zu § 7 BHO in der Verwaltung keine wesentliche Bedeutung erlangt haben.

Die Ressorts begründeten die Unterlassung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor allem damit, daß in vielen Fällen rechtliche und sachliche Zwänge oder politische Vorgaben keinen Handlungsspielraum ließen; hoher Zeitdruck verhindere ebenfalls eingehendere Untersuchungen in der Planungsphase. Die meisten Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben kämen für Nutzen-Kosten-Untersuchungen nicht in Betracht, weil geeignete Bewertungsmaßstäbe fehlten. Im übrigen seien bei kleineren Maßnahmen Marktbeobachtungen und Erfahrungswerte ausreichend.

10.3

Der Bundesrechnungshof hält die angeführten Gründe in der Mehrzahl der Fälle für nicht überzeugend. Handlungszwänge oder politische Vorgaben schließen verschiedene Lösungsmöglichkeiten nicht aus. Selbst bei knappen zeitlichen Vorgaben sind — zumindest überschlägige — Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit als Entscheidungsgrundlage für Parlament, Regierung und Verwaltung unverzichtbar. Verwaltungshandeln muß auch unter den Gesichtspunkten des Aufwandes und der Wirksamkeit betrachtet werden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind notwendige Planungs- und Kontrollinstrumente, die auch bei kleineren Maßnahmen nicht durch Erfahrungen ersetzt werden können. Fehlen monetär bewertbare Größen, können andere Bewertungsmaßstäbe eingesetzt werden.

10.4

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei der vom Bundesminister beabsichtigten Neufassung der Vorl. VV zu § 7 BHO besonders auf Praxisnähe und Anwenderfreundlichkeit zu achten. Hilfreich wäre es, wenn grundsätzlich die Mittelbewilligung und/oder die Mittelinanspruchnahme von dem Vorliegen einer tauglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig gemacht werde. Auf Wirtschaftlichkeitsfragen im Beschaffungsbereich sollte gesondert eingegangen werden.

Er hat weiter angeregt, Arbeitshilfen zu erstellen. Diese könnten durch die einzelnen Ressorts oder — für ähnlich gelagerte Fallgestaltungen — durch ressortübergreifende Arbeitsgruppen erarbeitet werden. Für besondere Fachbereiche sollten — wie in einigen Fällen bereits geschehen — besondere Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entwickelt werden. Dabei wären Überreglementierungen, die Anpassun-

gen an die jeweiligen Sachverhalte erschweren, zu vermeiden.

10.5

Der Bundesminister hat die Feststellungen anerkannt und gegen die Anregungen des Bundesrechnungshofes keine Bedenken erhoben. Er habe die Arbeiten zur Neufassung der Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO wegen der Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der deutschen Einigung zunächst zurückgestellt. Er beabsichtige, den gesamten Bereich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen methodisch und organisatorisch neu zu gestalten. Dieses Vorhaben bedürfe einer intensiven Bearbeitung und Beratung. Er wolle die Arbeiten nach der Sommerpause 1991 wieder aufnehmen und einen Zeitplan für die Bearbeitungsschritte festlegen.

10.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministers. Er weist darauf hin, daß die Bestimmungen über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen möglichst bald umfassend neu gestaltet und in der Verwaltung umgesetzt werden sollten. Der Bundesminister sollte bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans verstärkt darauf achten, daß die Bestimmungen des § 7 BHO eingehalten werden.

11 Organisation und Personalbedarf der Sprachendienste bei den obersten Bundesbehörden

11.0

Die Sprachendienste mehrerer oberster Bundesbehörden können ihre Aufgaben auch mit weniger Personal erledigen.

11.1

Der Bundesrechnungshof hatte anläßlich der Prüfung der mit fremdsprachlichen Aufgaben befaßten Dienststellen der Bundeswehr im Jahre 1985 durchschnittliche Regelfallbelastungszahlen für die Ermittlung des Bedarfs an Übersetzern, Überprüfern und Fremdsprachenassistenten ermittelt, die der Bundesminister der Verteidigung anerkannt hat und auch in seinem Ministerialbereich anwendet. Der Bundesminister der Finanzen hatte den Ressorts in seinem Erlaß vom 18. Dezember 1985 zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 1987 und der Voranschläge zum Finanzplan 1986 bis 1990 aufgegeben, diese Grundlagen auch bei der Personalbedarfsermittlung der übrigen, mit fremdsprachlichen Aufgaben befaßten Dienststellen des Bundes anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung bei 9 der insgesamt 17 Sprachendienste der obersten Bundesbehörden untersucht, inwieweit die Bundesminister der Regelung des Bundesministers der Finanzen nachgekommen sind. In die Querschnittsprüfung wurden auch die Organisation und die Kapazitätsauslastung der Sprachendienste einbezogen. Dabei handelte es sich um die Bundesminister

- für Arbeit und Sozialordnung,
- des Auswärtigen,
- für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,
- der Finanzen,
- für Forschung und Technologie,
- der Justiz,
- für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau,
- für Wirtschaft und
- für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Ressorts die vorgegebenen Regelfallbelastungszahlen bei der Personalbemessung für die Sprachendienste nicht beachten; auch andere geeignete Bemessungsgrundlagen haben sie nicht entwickelt. Lediglich das Auswärtige Amt erreichte die Belastungszahlen, überschritt diese zu einem großen Teil sogar.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, daß bei Anwendung der Kriterien die ordnungsgemäße Erledigung der anfallenden Arbeiten auch mit weniger Personal möglich ist. Von den rd. 140 Stellen der geprüften Sprachendienste können etwa 24 Stellen eingespart werden.

Dabei hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß

- die Dienstposten der Sprachmittler zur Erreichung der vollen Auslastung in vielen Fällen stärker als Mischarbeitsplätze (z. B. Dolmetscher übersetzt auch) genutzt werden können,
- die Fremdsprachenassistenten von Schreibtätigkeiten in deutscher Sprache entlastet und entsprechend den Regelungen des Tarifvertrages mit Schreib- und gegebenenfalls einfachen Übersetzungstätigkeiten in zwei oder mehr Fremdsprachen beauftragt werden können,
- die gegenseitige Amtshilfe zwischen den Sprachendiensten der obersten Bundesbehörden und die Nutzung der Kapazitäten des Bundessprachenamtes im Bedarfsfalle verstärkt werden kann,
- die Übersetzer in größerem Umfang als bisher, entsprechend den tarifvertraglichen Anforderungen, in ihrer Zweitsprache eingesetzt werden können; dies gilt vor allem für die Übersetzung aus der Zweitsprache.

Der Bundesrechnungshof hat die nicht in die Querschnittsprüfung einbezogenen obersten Bundesbehörden aufgefordert, ihre Sprachendienste anhand der in einem Querschnittsbericht dargelegten Grundlagen der Personalbedarfsermittlung und der darge-

stellten bisher gewonnenen Erkenntnisse durch ihre Organisationsreferate überprüfen zu lassen. Dabei dürften weitere Stelleneinsparungen zu erwarten sein.

11.3

Die von den Empfehlungen der Stelleneinsparung betroffenen Bundesminister haben im wesentlichen eingewendet,

- die nach dem vorgenannten Erlaß des Bundesministers der Finanzen anzuwendenden Personalbemessungsgrundlagen (Regelfallbelastungszahlen), die anläßlich der Prüfung von Sprachendiensten der Bundeswehr entwickelt wurden, seien auf die Sprachendienste der obersten Bundesbehörden nicht übertragbar, weil diese eine andere Auftragsstruktur hätten (umfassendere Sprachenvielfalt, höherer Anteil an Übersetzungen in die fremde Sprache, höhere Schwierigkeitsgrade der Übersetzungen, teils kurzfristigere Terminsetzungen),
- die Anwendung von Regelfallbelastungszahlen je Mitarbeiter berücksichtige methodisch nicht in ausreichendem Maße das unterschiedliche Mengenaufkommen in den einzelnen Sprachen, da die von den eingesetzten Sprachmittlern vertretenen Sprachen nicht dieser unterschiedlichen Mengenverteilung auf die einzelnen Sprachen entsprächen,
- Übersetzer- und Überprüfertätigkeiten seien wegen vorkommender Textänderungen sowie notwendiger Vorbereitungs- und anfallender Ausfallzeiten nicht normierbar,
- der Einsatz der Übersetzer in deren Zweitsprache sei in der Praxis wegen der geringeren Qualität dieser Übersetzungen nicht oder nur sehr begrenzt möglich.

Im übrigen haben die Bundesminister darauf hingewiesen, daß seit dem Prüfungszeitraum der Sprachmittlerbedarf durch Entwicklungen in den Europäischen Gemeinschaften sowie durch intensivere internationale Beziehungen und durch Aufgabenzuwachs infolge der deutschen Einheit stetig gestiegen sei.

11.4

Der Bundesrechnungshof hält die Einwendungen der Ressorts für nicht überzeugend.

11.4.1

Bezüglich der Übertragbarkeit der Personalbemessungsgrundlagen auf den Ministerialbereich zeigen die Ergebnisse der während der Querschnittsprüfung gezielt vorgenommenen Auswertungen, daß die vorliegenden durchschnittlichen Regelfallbelastungszahlen je Arbeitstag bei den Sprachendiensten der obersten Bundesbehörden, jedenfalls für Übersetzer und Fremdsprachenassistenten, selbst bei abweichender Auftragsstruktur erreicht werden können und anwendbar sind. Dies wird auch dadurch bestätigt, daß im Sprachendienst des Auswärtigen Amtes, trotz der vergleichsweise größten Sprachenvielfalt, die Regelfallbelastungszahlen nicht nur erreicht, sondern sogar überschritten werden.

11.4.2

Hinsichtlich der unterschiedlichen Mengenaufkommen in den einzelnen Sprachen haben die ressortspezifischen Auswertungen ergeben, daß sich die anfallenden Übersetzungen auf die einzelnen Sprachen — unter Berücksichtigung der Übersetzungen in beiden Richtungen — entsprechend den von den Übersetzern vertretenen Sprachen verteilen.

11.4.3

Die Regelfallbelastungszahlen sind nicht als starre, arbeitstägliche Normen anzusehen; vielmehr wird bei deren Anwendung von durchschnittlichen Tagesleistungen im Zeitraum von einem Jahr ausgegangen, die, je nach Schwierigkeitsgrad, Textvorlage und Sprachrichtung, tage- oder auftragsweise schwanken, jedoch im Jahresdurchschnitt erreicht werden können. Der Bundesrechnungshof hält deshalb weiterhin die Übersetzer- und Überprüfertätigkeiten für normierbar. Änderungen der Ausgangstexte sowie Vorbereitungs- und Ausfallzeiten hat der Bundesrechnungshof methodisch miterfaßt.

11.4.4

Die Vorbehalte gegen den Einsatz der Übersetzer in deren Zweitsprache stehen im Widerspruch zum Tarifvertrag, der bei den in den Sprachendiensten der obersten Bundesbehörden höher als im nachgeordneten Bereich bewerteten Stellen verlangt, daß die Übersetzer schwierige Texte aus zwei fremden Sprachen ins Deutsche und aus dem Deutschen in eine fremde Sprache einwandfrei und zuverlässig übersetzen.

11.5

Die betroffenen Bundesminister werden die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes alsbald umzusetzen haben.

Bundesminister für Wirtschaft
(Einzelplan 09)

12 Zustimmung zu einem Vergleich
(Kapitel 09 02)

12.0

In den Jahren 1959 bis 1987 hat ein vom Bund gefördertes Institut ihm zustehende Geldbeträge an den Förderverein des Instituts umgeleitet, indem es auf den Rechnungen seine Bankverbindungen durch die des Fördervereins ersetzte. Dem Bund ist daraus ein Schaden in noch nicht bestimmter Höhe entstanden. Vor Abschluß der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gegen ehemalige Vorstandsmitglieder des Instituts hat der Bundesminister einem Vergleich zwischen dem Institut, dem Förderverein und einem ehemaligen Vorstandsmitglied zugestimmt.

12.1

Ein vom Bund im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung institutionell gefördertes Institut hat — wie sich im Herbst 1988 anläßlich einer Umsatzsteuersonderprüfung herausstellte — ihm zustehende Geldbeträge in Höhe von mindestens 900 000 DM an seinen Förderverein umgeleitet. Das Institut stellte Auftraggebern Leistungen in Rechnung und ersetzte seine Bankverbindung in den Rechnungsvordrucken durch ein Konto des Fördervereins. Dieser hat die Gelder unter anderem für Honorare und Aufwandsentschädigungen an frühere Vorstandsmitglieder des Instituts verwendet. Die in den Rechnungen enthaltene Umsatzsteuer wurde nicht ordnungsgemäß abgeführt.

Die aus diesen Vorgängen auf das Institut und den Förderverein zukommenden Steuernachforderungen stehen der Höhe nach nicht fest. Soweit das Institut die Forderungen aus eigenen Mitteln nicht abdecken kann, beinhalten sie für den Bund als Zuwendungsgeber ein finanzielles Risiko. Ebenso ist offen, inwieweit durch die Umleitung der Mittel die Zuwendungen des Bundes zu hoch bemessen waren.

Auf Veranlassung der Finanzbehörden führt die Staatsanwaltschaft derzeit gegen ehemalige Vorstandsmitglieder des Instituts ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Steuerhinterziehung und anderer Straftaten durch, das noch nicht abgeschlossen ist.

Der Bundesminister stimmte zwischenzeitlich einem Vergleich zwischen dem Institut, dem Förderverein und einem ehemaligen Vorstandsmitglied zu. Danach soll der Förderverein dem Institut nahezu sein gesamtes Nettovermögen überlassen, das nach Berücksichtigung von Rückstellungen für das mögliche Steuerrisiko mit rd. 414 000 DM ausgewiesen ist; das ehemalige Vorstandsmitglied soll 50 000 DM zahlen.

Weitere Ansprüche des Instituts gegen den Förderverein und gegen Personen, die für das Institut und den Förderverein handelten, sollen ausgeschlossen sein.

Der Vergleich soll erst dann wirksam werden, wenn die strafrechtlichen Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft abgeschlossen sind, ohne daß es zu einem „öffentlichen Gerichtsverfahren" gekommen ist.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister dem Vergleich vor Abschluß der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen zugestimmt hat, obwohl dafür keine zwingenden Gründe erkennbar sind. Die Angemessenheit des Vergleichs könne nicht hinreichend beurteilt werden. Eventuelle Ansprüche gegen andere Beteiligte, für deren Feststellung die Ergebnisse der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen hilfreich sein könnten, stünden noch nicht fest. Darüber hinaus sei die Höhe des entstandenen Schadens einschließlich Zinsen nicht bekannt.

Weiterhin würden mit dem Vergleich noch vor seinem Wirksamwerden wesentliche Festlegungen getroffen. So sei nicht mehr gewährleistet, daß Ansprüche über das im Vergleich erreichte Maß hinaus noch geltend gemacht werden können, wenn das Ermittlungsverfahren bei erwiesener Schuld eines oder mehrerer Beschuldigter ohne Erhebung einer öffentlichen Klage — z. B. mit Erlaß eines Strafbefehls — abgeschlossen wird.

Überdies habe ein Zeitdruck nicht bestanden, weil der Vergleich ohnehin erst nach Abschluß der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen wirksam werden soll.

Das Verhalten des Bundesministers sei auch aus grundsätzlichen Erwägungen bedenklich. Aus seiner vorzeitigen Zustimmung könne gefolgert werden, daß einem leichtfertigen oder gar strafrechtlich relevanten Umgang eines Zuwendungsempfängers mit öffentlichen Mitteln nicht mit allem Nachdruck entgegengetreten werde.

12.3

Der Bundesminister hat erklärt, daß die Zuwendungsgeber mit dem Vergleich die im Grunde höchstmögliche Entschädigung für den entstandenen Schaden erzielt hätten. Die Mitglieder des Instituts, seines Verwaltungsrates und der seit 1989 verantwortliche Präsident hätten stets deutlich gemacht, daß sie bei Entscheidungen der Zuwendungsgeber, die nicht auf einen Vergleich hinausliefen, ihre Mitarbeit und Verantwortung für das Institut zur Disposition stellen würden.

Auf eigene, derzeit nicht spezifizierbare Forderungen habe der Bund durch die Zustimmung nicht verzichtet. Ob er weitergehende Forderungen — vor allem auch gegen andere Beteiligte — noch durchzusetzen versuche, sei nicht negativ entschieden. Dazu müßten die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen abgewartet werden.

Der Ansicht des Bundesrechnungshofes, daß der Abschluß des Vergleichs auch aus grundsätzlichen Erwägungen bedenklich sei, könne er sich nicht anschließen. Eine Begründung hierzu wird nicht gegeben.

12.4

Der Bundesrechnungshof hält die Einwände des Bundesministers nicht für überzeugend. Er vermag die Behauptung, die höchstmögliche Entschädigung erzielt zu haben, ebensowenig nachzuvollziehen wie die Notwendigkeit, angesichts der erklärten Drohung einen Vergleich abschließen zu müssen. Der Bundesminister hat selbst erklärt, die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen abwarten zu müssen, bevor er gegebenenfalls versuche, weitergehende Forderungen durchzusetzen. Gerade dies widerlegt die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit seiner vorzeitigen Zustimmung.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß mit der Zustimmung zu dem Vergleich unnötig Entscheidungen vorgegriffen wurde, die sachgerecht erst nach dem Abschluß der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen hätten getroffen werden können. Der Bundesrechnungshof hält auch seine grundsätzlichen Bedenken aufrecht, daß in einem noch nicht abgeschlossenen Verfahren, das auch Fragen eines leichtfertigen oder gar strafrechtlich bedeutsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln zum Gegenstand hat, vorzeitig einem Vergleich zugestimmt wird.

Der Bundesminister sollte künftig sorgfältiger abwägen, wann ein Nachgeben im Wege des Vergleichs vertreten werden kann.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
(Einzelplan 10)

13 Einsatz von Fischereischutzbooten
(Kapitel 10 02 Titel 427 73, 514 73, 812 73)

13.0

Der Bundesminister unterstützt die Hochseefischerei durch seine Fischereischutzboote. Der Rückgang der Hilfeleistungen und Veränderungen im Aufgabenbereich rechtfertigen es, den Bootsbestand zu verringern.

13.1

Das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt verpflichtet den Bund, die Fischerei auf der Hohen See zu überwachen und zu unterstützen. Dazu unterhält der Bundesminister drei und seit dem Beitritt der neuen Bundesländer vier Fischereischutzboote (Schutzboote). Seit dem 1. Januar 1983 werden für die Hilfeleistungen der Boote Entgelte erhoben. Die Aufwendungen für die drei Schutzboote betragen einschließlich Abschreibungen jährlich rd. 20 Mio. DM; für das übernommene Schutzboot „Warnemünde" sind sie noch nicht berechnet.

13.2

Die Schutzboote in den alten Bundesländern sind im Hilfe- und Unterstützungsbereich nicht mehr ausreichend ausgelastet. Die Zahl der technischen Hilfeleistungen (z. B. Reparaturarbeiten, Abschleppen von Booten, Materialtransporte) ist von 1 420 im Jahre 1981 auf nur noch 20 im Jahre 1989 zurückgegangen. Die Zahl der medizinischen Hilfeleistungen verminderte sich zwar nur geringfügig von 1 207 Fällen im Jahre 1981 auf 1 108 Fälle im Jahre 1989; dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Zahl der Behandlungen der eigenen Besatzungsmitglieder überdurchschnittlich gestiegen ist, nämlich von 539 Behandlungen (rd. 45 v. H.) im Jahre 1981 auf 1 063 Behandlungen (rd. 96 v. H.) im Jahre 1989. Nach einem Abbau der Fangkapazitäten (Verringerung der Schiffseinheiten), wie ihn die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG-Kommission) fordert, werden die Schutzboote noch weniger ausgelastet sein.

13.3

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, der geringe Umfang der Hilfeleistungen rechtfertige keinen weiteren Einsatz der Schutzboote. Für die verbleibenden Kontrollaufgaben seien bereits Zoll- und Fischereiaufsichtsboote eingesetzt, die durch Boote des Bundesgrenzschutzes verstärkt werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen zu prüfen, ob der weitere Einsatz der Schutzboote mit den Grundsätzen einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung zu vereinbaren sei. Zumindest sollte die Zahl der Boote verringert werden.

13.4

Der Bundesminister hat erwidert, durch den Beitritt der DDR habe sich die Fangflotte vergrößert. Der überalterte Zustand ihrer Flotte und der nunmehr ver-

größerte Einsatzbereich ließen eine verstärkte Inanspruchnahme der Schutzboote erwarten. Außerdem bestünden Pläne zur Gründung einer „Mecklenburger Hochseefischerei", die sechs Fischereifahrzeuge der Hochseeflotte der ehemaligen DDR übernehmen und vom Standort Rostock aus betreiben solle. Das mit dem Beitritt übernommene und als Schutzboot eingesetzte Aufsichtsfahrzeug „Warnemünde" könne aufgrund seines baulichen Zustands zudem vorrangig nur in der Ostsee eingesetzt werden.

Im übrigen seien durch verstärkten Einsatz der Schutzboote im Kontrolldienst die Hilfeleistungen zwangsläufig zurückgeführt worden. Kontrolle stelle heutzutage sogar den Schwerpunkt der Tätigkeiten der Schutzboote dar. Deren Einschränkung durch Außerdienststellung eines oder mehrerer Boote würde bei der EG-Kommission auf Unverständnis stoßen und als Verletzung der gemeinschaftlichen Kontrollpflichten angesehen werden. Die EG-Kommission halte zudem eine ergänzende Überwachung der Fischereifahrzeuge aus der Luft zusätzlich zu den bestehenden deutschen Kontrollmitteln für erforderlich.

13.5

Die Stellungnahme des Bundesministers überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Auch die Gründung einer „Mecklenburger Hochseefischerei" wird nicht verhindern, daß überalterte und besonders reparaturanfällige Fahrzeuge aus dem Beitrittsgebiet abgewrackt oder in anderer Weise aus der Fischerei ausscheiden werden.

Der Rückgang der Hilfeleistungen ist nicht auf den verstärkten Einsatz der Schutzboote im Kontrolldienst zurückzuführen. Ganz offenkundig verringerten sie sich kontinuierlich nach Einführung der Kostenerstattungsvorschrift zum 1. Januar 1983. Nachdem nunmehr Entgelte für bestimmte Leistungen der Schutzboote zu zahlen sind, ist das Interesse der Deutschen Hochseefischerei an deren Inanspruchnahme merklich zurückgegangen.

Die Verringerung der Zahl der Schutzboote wird die Durchführung von Kontrollen nicht beeinträchtigen. Kontrollfahrten können auch von Zollbooten und von Aufsichtsfahrzeugen der Küstenländer durchgeführt werden. Zumindest die Zollboote erfüllen nach einer Verwaltungsvereinbarung des Bundesministers mit dem Bundesminister der Finanzen vom 25./31. Oktober 1978 dafür die Voraussetzungen, weil auch sie Kontrollen auf Fischereifahrzeugen bis Windstärke 8 durchführen können.

Im übrigen dürften die von den Europäischen Gemeinschaften als wünschenswert bezeichnete Überwachung der Fischereifahrzeuge aus der Luft und die Verstärkung der Kontrollen an Land effizienter sein als die Kontrollfahrten der Schutzboote. Luftfahrzeuge können in kürzerer Zeit größere Bereiche als ein Schiff abdecken.

13.6

Der Bundesminister wird daher nicht umhin können, die Notwendigkeit des Einsatzes von nunmehr vier Schutzbooten erneut eingehend zu prüfen. Dabei wird er auch die Ergebnisse des Berichts der EG-Kommission zur Überprüfung und Überarbeitung der Gemeinsamen Fischereipolitik zu berücksichtigen haben, um sodann — nach einer angemessenen Übergangszeit — die Zahl der Schutzboote zu verringern.

14 Entschädigungen nach der Billigkeitsrichtlinie Gemüse

14.0

Der Bundesminister hat bei der Bekanntgabe der von ihm festgelegten Ausgleichsbeträge für Schäden infolge des Unfalls im Kernkraftwerk Tschernobyl nicht darauf hingewiesen, daß diese nur bei Frischvermarktung entschädigungsfähigen Gemüses gelten. Außerdem hat er fälschlich das Erzeugnis „Winterheckzwiebel" dem Produkt „Frühzwiebel" zugeordnet. Dadurch sind vermeidbare Mehrausgaben verursacht worden.

14.1

Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister haben am 2. Juni 1986 die „Richtlinie für Entschädigungen unter Billigkeitsgesichtspunkten wegen Einbußen bei bestimmten Gemüsearten" (Billigkeitsrichtlinie Gemüse) erlassen, um Härten durch Schäden infolge des Unfalls im Kernkraftwerk Tschernobyl, für die ein Ersatzanspruch nach dem Atomgesetz nicht bestand, auszugleichen. Die Entschädigung war vorgesehen für Schäden, die bis zum 31. Mai 1986 u. a. durch Vernichtung oder Beschlagnahme des Gemüses eingetreten waren und im Ergebnis auf amtlichen Maßnahmen oder Empfehlungen zur Gesundheitsvorsorge beruhten. Anträge auf Entschädigungen waren bei den zuständigen Dienststellen der Länder einzureichen und von diesen an das Bundesverwaltungsamt weiterzuleiten, das die Anträge bearbeitete und die Entschädigung auszahlte.

14.2

14.2.1

Da die Billigkeitsrichtlinie Gemüse eine pauschalierte Entschädigung für die darin aufgeführten Gemüsearten vorsah, legte der Bundesminister pauschale Schadensausgleichssätze fest. Bei deren Ermittlung ging er davon aus, daß das Gemüse dazu bestimmt war, frisch vermarktet zu werden. Bei einer vorgesehenen Verwertung für industrielle Zwecke sollte dagegen die Schadenshöhe individuell ermittelt werden. Der Bundesminister hat es jedoch unterlassen, bei der Bekanntgabe der Pauschalsätze (DM je m^2 Schadensfläche) darauf hinzuweisen. Auch in den Antragsvordrucken wurde nach dem Vermarktungsweg („frisch" oder „industriell") nicht gefragt.

14.2.2

Dies hat dazu geführt, daß weder die Dienststellen der Länder noch das Bundesverwaltungsamt eine mögliche industrielle Verarbeitung in Betracht gezogen haben. Der Bundesrechnungshof hat bei einer stichprobenartigen Prüfung festgestellt, daß in elf Fällen Entschädigungen in Höhe von rd. 2,6 Mio. DM gezahlt worden sind. In sieben Fällen sollte das Gemüse an industrielle Verarbeiter geliefert werden, in den übrigen Fällen hätte eine industrielle Verwertung aufgrund der gelieferten Mengen angenommen werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat die Unterlassung des Bundesministers, die überhöhte Entschädigungszahlungen zur Folge hatte, beanstandet.

14.2.3

Der Bundesminister hat erwidert, ihm und auch den Ländern hätten keinerlei Erkenntnisse vorgelegen, daß die in der Richtlinie aufgeführten Gemüsearten in der fraglichen Jahreszeit auch industriell verarbeitet werden. Daher habe kein Anlaß bestanden, bei der Bekanntgabe der pauschalen Schadensausgleichssätze auf eine mögliche Verarbeitung hinzuweisen. Es sei für alle Beteiligten zweifelsfrei gewesen, daß die Pauschalsätze ausnahmslos für Gemüse für den Frischmarktabsatz bestimmt waren. Da der Antragsvordruck von Bund und Ländern gemeinsam erstellt worden sei, könne er nicht dafür verantwortlich gemacht werden, daß der Vermarktungsweg „industrielle Verwertung" nicht aufgenommen wurde.

14.2.4

Die Einlassung des Bundesministers ist nicht geeignet, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes auszuräumen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesminister davon ausging, es hätte zu dieser Jahreszeit keine industrielle Verarbeitung von Frischgemüse gegeben. Unabhängig davon hätte in jedem Fall das Bundesverwaltungsamt darauf hingewiesen werden müssen, daß die Pauschalsätze nur für Gemüse für den Frischmarktabsatz gelten, da es nicht über Personal mit landwirtschaftlichen Fachkenntnissen verfügt. Die Mitwirkung der Länder bei der Ausarbeitung des Antragsvordrucks kann den Bundesminister nicht von seiner Verantwortung befreien.

14.3

14.3.1

Nach der Billigkeitsrichtlinie Gemüse konnte auch für das Produkt „Frühzwiebel" eine Entschädigung gewährt werden. Den Schadensausgleichssatz für dieses Produkt ermittelte der Bundesminister anhand der Marktstatistiken Gemüse, in der unter dem Ordnungsbegriff „Frühzwiebel" die Meldungen der Erzeugermärkte über vermarktete Bundware (Schlotten mit Zwiebel) erfaßt werden. Auf Anfrage des Bundesverwaltungsamtes entschied der Bundesminister, daß die Winterheckzwiebel dem Produkt „Frühzwiebel" zuzuordnen und wie dieses zu entschädigen ist. Daraufhin legte das Bundesverwaltungsamt seinen Berechnungen den hierfür vorgesehenen Schadensausgleichssatz von 6,50 DM je m^2 Schadensfläche zugrunde. In vier der elf geprüften Fälle erhielten Landwirte Entschädigungen für Winterheckzwiebeln in Höhe von 693 491 DM, einer davon 474 500 DM.

Nachdem der Bundesrechnungshof Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Entschädigung für Winterheckzwiebeln geäußert hatte, hob das Bundesverwaltungsamt die Bewilligungsbescheide auf. Ein Landwirt zahlt gegenwärtig die Entschädigung in Höhe von rd. 77 000 DM ratenweise zurück. Die übrigen Betroffenen erhoben nach Zurückweisung ihrer Widersprüche Klage, über die noch nicht entschieden worden ist. In einem der Widerspruchsverfahren legte der Bundesminister dar, der tatsächliche Vermögensschaden der Landwirte hätte nur 0,425 DM statt der bewilligten 6,50 DM je m^2 Schadensfläche betragen. Bei Zugrundelegung dieses Betrages wären statt 693 491 DM insgesamt nur 45 343 DM zu zahlen gewesen.

14.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die ursprüngliche Zuordnung der Winterheckzwiebel zu dem Produkt „Frühzwiebel" beanstandet. Der Bundesminister hätte für Winterheckzwiebeln von vornherein nicht denselben Schadensausgleichssatz wie für Frühzwiebeln anerkennen dürfen, da bei Festlegung des Schadensausgleichssatzes für das Produkt „Frühzwiebel" Marktdaten über das Laub der Winterheckzwiebel nicht berücksichtigt worden waren.

14.3.3

Der Bundesminister hat entgegnet, die Fachliteratur belege, daß es sich bei Winterheckzwiebeln um eine Frühzwiebel (Lauchzwiebel) handele, die wegen des Laubes angebaut und wie Lauchzwiebeln verkauft und verwendet würden. Winterheckzwiebeln seien bei entsprechender Aufbereitung auf dem Frischmarkt zumindest mit Frühzwiebeln gleichzusetzen, da das Laub mehr dem höherwertigen Schnittlauch entspreche. Vor seiner Entscheidung über die Zuordnung des Produktes habe er keine Marktdaten über Winterheckzwiebeln erhalten können. Dies habe auf eine geringe Marktbedeutung schließen lassen. Daher hätten keine Bedenken bestanden, die Winterheckzwiebel der Frühzwiebel zuzuordnen.

14.3.4

Die Einlassung des Bundesministers vermag die Beanstandungen nicht zu entkräften. Der Bundesminister hatte nicht über die botanische Zuordnung des Erzeugnisses „Winterheckzwiebel", sondern nur dar-

über zu befinden, ob die der Berechnung des Schadensausgleichssatzes für Frühzwiebeln zugrunde gelegten Marktdaten mit denen für das Erzeugnis Winterheckzwiebel vergleichbar sind. Daß Marktdaten über frischvermarktetes Laub von Winterheckzwiebeln nach seinem Vorbringen nicht zu erlangen waren, ist angesichts der Tatsache, daß er im Widerspruchsverfahren hierüber verfügte, nicht verständlich.

14.4

Durch das Fehlverhalten des Bundesministers sind vermeidbare Mehrausgaben verursacht worden. Ob und inwieweit eine Rückforderung der Entschädigungszahlungen in den gegenwärtig anhängigen Streitverfahren durchsetzbar ist, bleibt abzuwarten. Der Bundesminister wird zu prüfen haben, ob Regreßansprüche geltend zu machen sind.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

15 Kostenlose Krankenversicherung für Rentner nach dem Deutsch-Österreichischen Sozialversicherungsabkommen
(Kapitel 11 13)

15.0

In Österreich ansässigen Rentnern, die ausschließlich eine deutsche Rente beziehen, werden nach dem Deutsch-Österreichischen Sozialversicherungsabkommen keine Beiträge für ihre Krankenversicherung abgezogen.

Zur Vermeidung ungerechtfertigter Vorteile dieses Personenkreises und erhöhter Kosten der Rentenversicherungsträger hält der Bundesrechnungshof eine möglichst rasche Anpassung an die im Inland geltende Beitragspflicht für die nach dem vorgenannten Abkommen Begünstigten für geboten.

15.1

Seit dem 1. Juli 1983 haben die in der Krankenversicherung der Rentner Versicherten einen Anteil am Krankenversicherungsbeitrag aufzubringen. Durch stetige Anhebung dieses Anteils sind seit dem 1. Juli 1987 die Rentner und Rentenversicherungsträger zu gleichen Teilen an der Finanzierung der Krankenversicherung beteiligt.

Das Deutsch-Österreichische Sozialversicherungsabkommen vom 22. Dezember 1966 (Abkommen) enthält — im Gegensatz zu anderen Sozialversicherungsabkommen — folgende Regelung: In Österreich ansässigen Rentnern (auch deutschen Staatsangehörigen), die ausschließlich eine deutsche Rente beziehen (sogenannte Einfachrentner, rd. 8 500 Fälle), werden keine Beiträge für ihre Krankenversicherung abgezogen. Dadurch wird die Rentenversicherung mit etwa 10 Mio. DM jährlich stärker belastet, als dies bei hälftiger Beteiligung der Rentner am Beitrag der Fall wäre.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat diesen Sachverhalt festgestellt und angeregt, eine Regelung über die Beteiligung der in Österreich ansässigen Rentner an der Finanzierung der Krankenversicherung zu schaffen.

15.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß das Abkommen an die inländischen Verhältnisse anzupassen ist, und Verhandlungen mit der österreichischen Seite über die Angelegenheit geführt.

Zum Stand der Verhandlungen hat er ausgeführt:

Beide Seiten hätten sich grundsätzlich darauf geeinigt, im Rahmen des Vertrages zum Europäischen Wirtschaftsraum (Vertrag), der die EG- und EFTA-Staaten umfassen soll, die Beitragspflicht einzuführen. Allerdings würden hiervon nur Staatsangehörige dieses Raumes, nicht jedoch Drittstaatenangehörige, erfaßt. Auch solle der Krankenversicherungsbeitrag der Rentner nur schrittweise auf die volle Höhe angehoben werden. Schließlich seien noch Detailregelungen zu den neuen Verfahren zu verhandeln, die nach Möglichkeit mit dem geplanten Inkrafttreten des Vertrages am 1. Januar 1993 wirksam werden sollen. Eine Verschiebung über diesen Zeitpunkt hinaus könne jedoch nicht ausgeschlossen werden.

Der Bundesminister hält im Hinblick auf diese Entwicklung in Übereinstimmung mit den österreichischen Verhandlungspartnern eine Änderung des Abkommens selbst, soweit es nicht durch die Vertragsregelung abgelöst wird, nicht für angemessen, da nur der sehr kleine Personenkreis der Drittstaatenangehörigen weiterhin nach dem bisherigen Recht behandelt würde. Für diesen Personenkreis soll erst im Rahmen künftiger Verhandlungen zu allen Fragen des Abkommens, soweit es vom Vertrag unberührt geblieben ist, die Beitragspflicht eingeführt werden. Ein gesondertes Ratifizierungsverfahren ausschließlich zur Änderung der Krankenversicherungsvorschriften des Abkommens ist nach der Auffassung des Bundesministers mit einer unangemessenen Belastung der gesetzgebenden Körperschaften verbunden.

15.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Bundesminister eine einheitliche Lösung der Gesamtproblematik vor Abschluß des Vertrages durch Änderung des Abkommens für alle Begünstigten anstreben; diese Lösung hätte den Vorteil, daß die Einführung der Beitragspflicht nicht auch von der europäischen Entwicklung abhängig wäre.

Zumindest sollte angesichts der grundsätzlichen Einigung der Verhandlungsdelegationen über die Einführung der Beitragspflicht für Einfachrentner in Österreich im Interesse der Gleichbehandlung eine baldige Regelung auch für die Drittstaatenangehörigen erzielt werden.

Der mit einer beschränkten Änderung des Abkommens verbundene Aufwand wäre gering, da ohnehin geplant ist, über die bei der Einführung der Beitragspflicht im Rahmen der Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum erforderlichen Detailregelungen mit der Republik Österreich zu verhandeln, und erhebliche Sonderfragen bei den Drittstaatenangehörigen nicht ersichtlich sind. Bei deren Einbeziehung würde auch die Fortführung des bisherigen Erstattungsverfahrens für einen kleinen Personenkreis neben dem neuen Verfahren vermieden.

Schließlich sieht der Bundesrechnungshof keinen Anlaß, den Krankenversicherungsbeitragsanteil bloß schrittweise anzuheben. Die Betroffenen haben gegenüber im Inland lebenden Rentnern seit dem Jahre 1983 finanzielle Vorteile genossen, die zur Herstellung der Gleichbehandlung möglichst rasch beseitigt werden sollten. Wenn die Rentenbeträge nicht absinken sollen (Besitzstandswahrung), könnten zumindest die Rentenerhöhungen zur Finanzierung der Krankenversicherung abgeschöpft werden, solange und soweit der volle Beitragsabzug noch nicht erreicht ist.

Bundesminister für Verkehr
(Einzelplan 12)

16 Instandsetzung einer Kanal-Hochbrücke

16.0

Bei einer Kanal-Hochbrücke konnten während eines Zeitraumes von mehr als zehn Jahren vorgeschriebene Prüfungen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden, weil die erforderlichen Einrichtungen nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung standen.

Obwohl der Zustand der Brücke daher nur unzureichend bekannt war, wurde die Grundinstandsetzung ohne umfassende Bestandsaufnahme begonnen. Dadurch wurde die Instandsetzung der Hochbrücke erst als unwirtschaftlich erkannt und abgebrochen, als die Arbeiten schon fortgeschritten waren. Die Ausgaben, die bei einer rechtzeitigen Entscheidung für einen Neubau hätten vermieden werden können, schätzt der Bundesrechnungshof auf mehr als 2 Mio. DM.

16.1

Auf einer im Jahre 1912 fertiggestellten Kanal-Hochbrücke wird eine Straße über einen Kanal geführt, die Anfang der 70er Jahre zur Bundesstraße hochgestuft wurde. Die zur ordnungsgemäßen Kontrolle der genieteten Stahl-Überbauten der Brücke erforderlichen Brückenbesichtigungswagen waren seit dem Jahre 1976 nur eingeschränkt nutzbar und mußten im Jahre 1979 wegen erheblicher Sicherheitsmängel stillgelegt werden. Sie konnten deshalb in den Folgejahren bei den regelmäßigen Brückenprüfungen nicht genutzt werden.

Im Jahre 1983 stellte das für die Brücke verantwortliche Wasser- und Schiffahrtsamt (Amt) einen Entwurf über die Grundinstandsetzung auf, in dem der Zustand der Hochbrücke mit einem Rostgrad von 11 v. H. als „besonders schlecht" beschrieben wird.

Im Jahre 1987 schrieb das Amt die Bauleistungen für die Grundinstandsetzung öffentlich aus. In den Ausschreibungsunterlagen wurde darauf hingewiesen, daß weder die statische Auswirkung der rostbedingten Schwächung diverser Tragglieder untersucht sei noch das Instandsetzungsvorgehen vorausberechnet werden könne; die Ermittlung des notwendigen Instandsetzungsumfangs einschließlich der Erstellung der erforderlichen statischen Nachweise werde dem Auftragnehmer übertragen.

Im Juni 1987, noch vor der Auftragsvergabe, wies der Prüfstatiker auf Mängel und Unklarheiten in den Ausschreibungsunterlagen hin. Insbesondere fehlten Ansätze für die Feststellung des Ist-Zustandes und für die Neuberechnung der Brücke. Bei einer daraufhin vorgenommenen Untersuchung wurde festgestellt, daß die Brücke bei weitem nicht die erforderliche Belastbarkeit für ohne Einschränkung befahrbare Bundesstraßen aufwies.

Der Auftrag für die Instandsetzung der Brücke wurde im August 1987 für rd. 5,2 Mio. DM erteilt. Noch im selben Monat genehmigte die Wasser- und Schiffahrtsdirektion (Direktion) den Nachtragsauftrag zur Verstärkung der Brücke auf die erforderliche Belastbarkeit; er sah keine bestimmten Preise vor. Die Vergütung sollte jeweils vorab auf der Grundlage der beim Auftraggeber zu hinterlegenden Kalkulation schriftlich vereinbart werden.

Im November 1987 begannen die Instandsetzungsarbeiten an Teilen der Konstruktion. Weil dabei Abweichungen von den Konstruktionsplänen und erheblich größere Rostschäden als zuvor angenommen festgestellt wurden, legte der Auftragnehmer im März 1988

eine Kostenschätzung vor, nach der für Instandsetzung und Verstärkung der Brücke zusammen mit mehr als 17 Mio. DM zu rechnen sei. Die Instandsetzung wurde daraufhin als unwirtschaftlich abgebrochen und der sofortige Neubau beschlossen. Die Brücke wurde nur noch für eine einspurige Nutzung zugelassen und für Fußgänger ganz gesperrt. Das Amt ließ noch Arbeiten ausführen, die für die eingeschränkte Nutzung der Brücke bis zu ihrem Abriß erforderlich schienen. Dabei wurde am Südteil der Brücke auf umfangreiche Instandsetzungsmaßnahmen, die am Nordteil bereits durchgeführt waren, verzichtet.

Die Schlußforderung des Auftragnehmers betrug rd. 4,8 Mio. DM.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat, gestützt auf Erhebungen der Vorprüfungsstelle, beanstandet, daß der Erhaltungszustand der Brücke über zehn Jahre lang nicht den Regeln der Technik entsprechend geprüft werden konnte, weil die hierfür erforderlichen Brükkenbesichtigungswagen nicht funktionsfähig waren. Daher waren bei der Vorbereitung der Baumaßnahme keine zuverlässigen Erkenntnisse über die konstruktiv vorgegebene Belastbarkeit und den Erhaltungsaufwand der Brücke vorhanden. Dies hatte zwangsläufig zur Folge, daß bei der Ausschreibung Art und Umfang der Leistung weitgehend offen bleiben mußten.

Da der schlechte Zustand der Brücke spätestens seit dem Jahre 1983 bekannt war, hätte bis zum Beginn der Baumaßnahme eine gründliche Bestandsaufnahme vorgenommen werden müssen. Dabei hätte erkannt werden können, daß eine Grundinstandsetzung nicht wirtschaftlich war.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß die Direktion im Rahmen der Fachaufsicht nicht tätig wurde; sie kannte den schlechten Zustand der Brücke und konnte aus den Ausschreibungsunterlagen auf die ungenügende Vorbereitung der Baumaßnahme schließen.

Bei rechtzeitiger Entscheidung für den Neubau hätten nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes Ausgaben von mehr als 2 Mio. DM vermieden werden können, die u. a. für Bau und Sicherung von Gerüsten sowie die Instandsetzung einer Stütze und eines Trägers aufgewandt wurden.

16.3

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß in den Jahren 1976 bis 1988 insgesamt zwei einfache und drei Hauptprüfungen der Hochbrücke durchgeführt worden sind.

Dem Amt müsse zugestanden werden, daß es mit seiner Personalausstattung nicht in der Lage sei, auch vordringliche Baumaßnahmen immer gleichzeitig abwickeln zu können. Dies dürfe jedoch nicht dazu führen, daß sich Defizite bei der Inspektion bestehender Anlagen ergeben. Er prüfe deshalb, ob weitere Dienstposten erforderlich seien. Die Bauwerksüberwachung der Brücken werde im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht verstärkt verfolgt.

Der Bundesminister hat bestritten, daß sich aus den Ausschreibungsunterlagen eine ungenügende Vorbereitung der Baumaßnahme ableiten lasse. Sanierungsmaßnahmen an alten Bauwerken ließen sich ungleich schwerer beschreiben als übliche Leistungen im Rahmen von Neubauten. Deshalb erschienen Hinweise im Leistungsverzeichnis plausibel, nach denen einzelne Mengenangaben auf Schätzungen beruhten, die erheblich unter- oder überschritten werden könnten.

Auch hätten durch eine frühere Entscheidung für einen Neubau Einsparungen nicht erreicht werden können, weil die Sanierungsarbeiten an der alten Brücke ohnehin nicht weiter aufzuschieben waren. Nach der Entscheidung für den Neubau habe er die Instandsetzungsmaßnahmen auf das unbedingt erforderliche Maß vermindern lassen.

16.4

Der Stellungnahme des Bundesministers kann nur zum Teil gefolgt werden. Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß Brückenprüfungen durchgeführt wurden; er beanstandet aber, daß dies über lange Zeit nicht ordnungsgemäß geschehen ist.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministers, daß sicherheitstechnische Versäumnisse nicht mit Personalmangel entschuldigt werden können. Wenn das Amt nicht in der Lage ist, selbst seinen Aufgaben ordnungsgemäß nachzukommen, muß es gegebenenfalls Aufträge an Dritte erteilen. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministers, die Bauwerksüberwachung der Brücken künftig verstärkt zu verfolgen.

Im übrigen überzeugen die Ausführungen des Bundesministers nicht. In den Ausschreibungsunterlagen hieß es, „die Ermittlung des notwendigen Instandsetzungsumfangs wird dem Auftragnehmer übertragen". Daraus hätte die Direktion die ungenügende Vorbereitung der Baumaßnahme erkennen müssen.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Einschätzung, daß bei sorgfältiger Vorbereitung der Baumaßnahme mehr als 2 Mio. DM hätten eingespart werden können. Die Grundinstandsetzung der Brücke und ihre Verstärkung für eine höhere Verkehrslast ist ohne Zweifel erheblich aufwendiger als das bloße Herrichten der Brücke für die vorübergehende Nutzung als verkehrlich gering belastetes Provisorium bis zum Neubau. Der Verzicht auf umfangreiche Instandsetzungsmaßnahmen am Südteil der Brücke bestätigt dies.

Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß sich derartig schwerwiegende Versäumnisse nicht wiederholen.

Bundesminister für Post und Telekommunikation
(Einzelplan 13)

17 Beschaffung von Software durch die Bundesdruckerei

17.0

Die Bundesdruckerei führte vor der Beschaffung von Verfahrens-Software für ihre Materialwirtschaft keine ausreichenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch.

Das Verfahren, für das die Bundesdruckerei bisher rd. 1,8 Mio. DM ausgegeben hat, erbringt noch keinen den Aufwand rechtfertigenden Nutzen.

17.1

Die Prüfergruppe Datenverarbeitung der Vorprüfungsstelle des Bundesministers des Innern (Prüfergruppe) hat in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof den Einsatz der Informationstechnik bei der Bundesdruckerei geprüft und folgendes festgestellt:

Die Bundesdruckerei wollte im Jahre 1987 ihre beiden bestehenden DV-Verfahren zur Materialwirtschaft ersetzen, weil diese auf technisch überholten Rechnern installiert waren, an Kapazitätsgrenzen stießen und ihr Funktionsumfang nicht mehr den betrieblichen Erfordernissen entsprach. Zudem sollten neue Aufgaben von der Datenverarbeitung unterstützt werden, die aufgrund gesetzlicher Auflagen hinzugekommen waren.

Die Bundesdruckerei vereinbarte einen Kaufpreis von rd. 600 000 DM für die Beschaffung eines neuen Verfahrens. Eine Leistungsbeschreibung (Pflichtenheft) lag dem Kaufvertrag nicht zugrunde.

Die Bundesdruckerei mußte anschließend zur Anpassung des Verfahrens an ihre Vorstellungen Eigenleistungen in Höhe von 800 000 DM einbringen sowie Nachtrags- und zusätzliche Unterstützungsleistungen des Auftragnehmers für 400 000 DM in Anspruch nehmen.

Vor der Beschaffung hatte die Bundesdruckerei keine Lösungsalternativen erarbeitet und die Wirtschaftlichkeit nur unzureichend daraufhin untersucht, ob Personaleinsparungen möglich sein würden. Ungeachtet der Aufwendungen von mittlerweile rd. 1,8 Mio. DM war fast vier Jahre nach der Auftragsvergabe erst ein Drittel des Funktionsumfangs realisiert. Von 35 Arbeitsplätzen wurden zudem lediglich 13 mit dem neuen Verfahren unterstützt. Verschiedene Fachaufgaben müssen deshalb noch auf herkömmliche Art abgewickelt werden. Überdies konnten bislang die technisch veralteten Rechner nicht abgelöst werden.

17.2

Der Bundesrechnungshof stimmt mit der Prüfergruppe darin überein, daß die Bundesdruckerei vor der Beschaffung der Software keine ausreichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Einbeziehung von Personaleinsparmöglichkeiten und alternativer Lösungswege angestellt hat. Außerdem wurde der geforderte Leistungsumfang nicht in Form eines Pflichtenheftes vertraglich abgesichert. Ungeachtet der kostenträchtigen Zusatzaufträge steht heute den Aufwendungen immer noch kein ausreichender Nutzen gegenüber.

17.3

Der Bundesminister und die Bundesdruckerei haben die bei der Abwicklung des Verfahrens zutage getretenen Mängel anerkannt und eingeräumt, daß der Nutzen des Verfahrens zur Zeit unzureichend ist.

Eine eingehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung habe die Bundesdruckerei nicht angestellt, weil der Nutzen in Form der Ablösung des bestehenden Verfahrens, des erweiterten Funktionsumfangs und vereinfachter Arbeitsabläufe nur sehr begrenzt quantifizierbar gewesen sei. Ein Pflichtenheft sei nicht erstellt worden, weil das Verfahren und die Notwendigkeit seiner Modifikationen der Bundesdruckerei bei der Beschaffung des Verfahrens genau bekannt gewesen seien. Die Zusatzausgaben hätten sich dadurch ergeben, daß der Auftragnehmer nicht bereit gewesen sei, die besonderen Anforderungen der Bundesdruckerei ohne Vergütung zu verwirklichen, ihre Höhe aber erst während der Entwicklungsphase habe benennen können. Überdies habe die Bundesdruckerei wegen der mehrfach angemahnten, aber um 16 Monate verzögerten Softwarelieferungen des Auftragnehmers sowie wegen eigener Personalknappheit das Verfahren nicht fristgerecht einsetzen können.

Der Bundesminister hat versichert, künftig bei der Planung von DV-Verfahren zur Kostenkontrolle eingehendere Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unter Einbeziehung denkbarer Lösungsalternativen anzustellen und zu dokumentieren.

Für die noch ausstehenden Teile des Verfahrens hat der Bundesminister zugesagt, vor ihrer Realisierung eine Alternativbetrachtung anzustellen. Nach Wirkbetriebsaufnahme werde ihre Wirtschaftlichkeit kontrolliert.

Personaleinsparungen schließe er nicht aus, auch wenn die Beschaffung des Verfahrens nicht damit begründet worden sei. Ein genaues Ergebnis könne aber erst nach der vollständigen Einführung des Verfahrens im Laufe des Jahres 1992 angegeben werden.

17.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können Kenntnisse über ein Verfahren, die allein bei den Mitarbeitern vorhanden sind, einen Auftraggeber nicht davon entbinden, den Kaufpreis eines DV-Verfahrens auf der Grundlage eines detaillierten Pflichtenheftes zu vereinbaren. Ein Pflichtenheft zwingt von vornherein dazu, wirklichkeitsnahe Aufwendungen in eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen und verhindert durch die vertragliche Absicherung die Ausuferung von Ausgaben.

Hinsichtlich der noch umzusetzenden Verfahrensteile begrüßt der Bundesrechnungshof die Zusagen des Bundesministers, vermißt aber nach wie vor deutliche Aussagen zu den Möglichkeiten von Personaleinsparungen durch das Verfahren, das zwei alte ersetzen und deshalb den Betriebsablauf vereinfachen sollte. Nach aller Erfahrung des Bundesrechnungshofes lassen sich solche Personaleinsparungen zumindest überschlägig bereits vor der Realisierungsphase angeben.

17.5

Der Bundesrechnungshof fordert den Bundesminister auf, die noch fehlenden Funktionen zügig in den Wirkbetrieb zu übernehmen. Anschließend ist eine Personalneubemessung in allen Fachbereichen vorzunehmen, in denen das Verfahren eingesetzt wird, um über die damit ausgewiesenen Personaleinsparmöglichkeiten der Wirtschaftlichkeit des Verfahrens näherzukommen.

Bundesminister der Verteidigung
(Einzelplan 14)

18 Personalausstattung in den Wehrbereichen

18.0

Die Aufbauorganisation der Wehrbereichsverwaltungen kann gestrafft und die Aufgaben der für Wirtschafts-, Rechts-, Unterbringungs- und Liegenschaftsangelegenheiten zuständigen Abteilungen können mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden. Dadurch könnten kurzfristig rd. 60 Dienstposten eingespart werden. Weitere personelle Einsparungen sind zu erwarten, wenn der Bundesminister den Personalbedarf nach anerkannten Methoden ermittelt und außerdem die Vorschläge der Kommission „Wehrverwaltung der 90er Jahre" zur Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation der Wehrverwaltung alsbald verwirklicht. Die Dienstposteneinsparung und die Straffungsvorschläge können unabhängig von den anstehenden Maßnahmen zur Verringerung der Stärke der Bundeswehr zusätzlich realisiert werden.

18.1

Der Bundesrechnungshof hat die Aufgaben der für Wirtschafts-, Rechts-, Unterbringungs- und Liegenschaftsangelegenheiten zuständigen Abteilungen der Wehrbereichsverwaltungen geprüft.

18.1.1

Er hat festgestellt, daß bei den sechs Wehrbereichsverwaltungen in den alten Bundesländern in jeweils zwei Abteilungen vier Dezernatsgruppen und einige Dezernate aufgelöst sowie eine Dezernatsgruppe in ein Großdezernat umgewandelt werden können. Durch Straffung der Verfahrensabläufe in diesen Abteilungen werden Dienstposten von Dezernatsgruppenleitern, Dezernatsleitern, Dezernenten und Sachbearbeitern entbehrlich. Der Personalbedarf könnte sofort um insgesamt rd. 60 Dienstposten vermindert werden.

18.1.2

Der Bundesrechnungshof hat in dem geprüften Bereich auch den der Personalbemessung zugrundeliegenden Personalberechnungsschlüssel überprüft. Er hat festgestellt, daß aufgabengerechte Bemessungsgrundlagen fehlen.

18.1.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, die zwei Abteilungen einlinig unter Verzicht auf Dezernatsgruppen und einige Dezernate neu zu organisieren, sofort rd. 60 Dienstposten zurückzuziehen sowie den Personalbedarf nach anerkannten Methoden zu überprüfen.

18.2

Die Kommission „Wehrverwaltung der 90er Jahre" des Bundesministers hat sich in einem Bericht vom 19. April 1988 mit der Anpassung der Organisationsstrukturen und der Straffung von Verfahrensabläufen in verschiedenen Bereichen der territorialen Wehrverwaltung befaßt. Insbesondere hat sie empfohlen, Kreiswehrersatzämter zusammenzulegen, Außenstellen von Standortverwaltungen in Bezirksverwaltungen umzuwandeln, Rechenzentren und Bundeswehrkassen aufzulösen, Außenstellen der Wehrbereichsverwaltungen aufzugeben und — wie auch vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen (vgl. Nr. 18.1.1) — auf Dezernatsgruppen zugunsten von Großdezerna-

ten bei den Wehrbereichsverwaltungen zu verzichten. Diese Anregungen hat der Bundesminister bisher nicht aufgegriffen. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, das Versäumte nachzuholen.

18.3

18.3.1

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er die Vorschläge und Hinweise des Bundesrechnungshofes zunächst in einem Modellversuch prüfen lasse. Er lasse untersuchen, ob die zwei Abteilungen der Wehrbereichsverwaltungen einlinig unter Verzicht auf Dezernatsgruppen und einige Dezernate neu organisiert werden können. Die „Verdünnung" der Dezernate der Wehrbereichsverwaltungen solle im Zusammenhang mit der Reduzierung der Truppenstärke erfolgen. Ferner hat der Bundesminister zugesagt, künftig den Personalbedarf entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes zu überprüfen.

18.3.2

Der Bundesminister hat im übrigen ausgeführt, daß er nach Bekanntgabe der neuen Truppenstationierung die Zusammenlegung und Auflösung von Standortverwaltungen sowie Kreiswehrersatzämtern prüfen will. Entsprechende Prüfungen hinsichtlich der Rechenzentren und Bundeswehrkassen habe er schon eingeleitet; die Außenstellen der Wehrbereichsverwaltungen würden nach und nach aufgelöst.

18.4

18.4.1

Der Bundesrechnungshof begrüßt grundsätzlich die vom Bundesminister eingeleiteten und angekündigten Maßnahmen, die er beobachtend begleiten wird. Auch wenn der Bundesminister die endgültige Realisierung der Vorschläge des Bundesrechnungshofes von dem Ergebnis des Modellversuchs und der Bekanntgabe der Stationierungsentscheidung abhängig machen will, sollte er jedoch die Hinweise, 60 Dienstposten sofort einsparen zu können, umgehend aufgreifen.

Die Einsparung kann unabhängig von dem Modellversuch und von den Entscheidungen zur Truppenstärkereduzierung verwirklicht werden.

18.4.2

Der Bundesrechnungshof bemängelt im übrigen, daß der Bundesminister die aus dem Jahre 1988 stammenden Empfehlungen des Kommissionsberichts erst jetzt prüft. Der Bundesminister sollte die im Kommissionsbericht bereits im Jahre 1988 aufgezeigten Möglichkeiten zur Reduzierung des organisatorischen Aufwands und zur Einsparung von Personal nunmehr so rasch wie möglich untersuchen und in neue Sollvorgaben umsetzen. Auch hierzu braucht er die Ergebnisse des Modellversuchs und die Truppenstationierungsentscheidung nicht abzuwarten. Diese Maßnahmen dienten nicht nur der Wirtschaftlichkeit, sondern auch der sozialverträglichen Anpassung des Personalbestandes an die Gesamtentwicklung des sich verringernden Personalbedarfs.

19 Organisation und Personalbedarf der Freiwilligenannahmestellen

19.0

Die Aufgaben der militärischen Freiwilligenannahmestellen könnten künftig von den Kreiswehrersatzämtern der zivilen Wehrverwaltung und insgesamt mit weniger Personal wahrgenommen werden. Es könnten mindestens 120 Dienstposten eingespart werden.

19.1

Zur Deckung des Personalbedarfs der Streitkräfte mit längerdienenden Unteroffizieren und Mannschaften richtete der Bundesminister für Heer und Luftwaffe drei Freiwilligenannahmestellen sowie für die Marine eine Freiwilligenannahmezentrale als militärische Dienststellen ein.

Für die Musterung von Wehrpflichtigen und ihre Einberufung sind hingegen die Kreiswehrersatzämter als zivile Behörden der territorialen Bundeswehrverwaltung zuständig.

Beide Organisationsbereiche haben die Aufgabe, den Personalbedarf der Streitkräfte zu decken. Sie haben die Eignung der Bewerber und der Wehrpflichtigen festzustellen und über deren Verwendung als Soldat zu entscheiden. Die Ärztlichen und Psychologischen Dienste bei den Freiwilligenannahmestellen und bei den Kreiswehrersatzämtern wenden grundsätzlich dieselben Verfahrensrichtlinien an. Nur die Intensität bei der Eignungs- und Verwendungsprüfung unterscheidet sich in den Anforderungen an grundwehrdienstleistende und längerdienende Soldaten.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die beiden Organisationsbereiche zusammenzulegen und die Freiwilligenannahmestellen sowie die Freiwilligenannahmezentrale aufzulösen. Deren Aufgaben, insbesondere die Eignungsprüfung von Bewerbern für den freiwilligen Dienst in den Streitkräften, könnten auf Schwerpunkt-Kreiswehrersatzämter übertragen werden. Bei diesen wäre dafür zusätzlich ein mit Soldaten besetzter, fachlich kompetenter „militärischer Anteil" einzurichten.

Dem Personalmehraufwand bei diesen Kreiswehrersatzämtern für die zusätzlichen Tätigkeiten würde eine erheblich größere Personaleinsparung bei der Auflösung der selbständigen Freiwilligenannahmestellen und der Freiwilligenannahmezentrale gegen-

überstehen. Saldiert könnten zunächst (bei gleichbleibenden Freiwilligenzahlen) mindestens 120 Dienstposten eingespart werden.

19.3

Ausgelöst durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister das Personal in den Freiwilligenannahmestellen neu bemessen. Infolge struktureller Veränderungen und wegen der Abnahme der Belastungszahlen hat er vorab 114 besetzte zivile und militärische Dienstposten gestrichen und weitere 26 Dienstposten künftig wegfallend gestellt, also für eine Streichung bei Freiwerden vorgesehen.

Den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Freiwilligenannahmestellen/-zentrale aufzulösen und dadurch mindestens weitere 120 Dienstposten einzusparen, will er grundsätzlich aufgreifen. Er ermittelt seit Dezember 1990 in einem Modellversuch bei einem Kreiswehrersatzamt, welche Randbedingungen bestehen und welche Einsparungsmöglichkeiten zu erwarten sind. Nach seiner Mitteilung zeichnet sich nach den ersten Ergebnissen ab, daß der Übertragung der Aufgaben der Freiwilligenannahmeorganisation auf mehrere Schwerpunkt-Kreiswehrersatzämter nichts entgegensteht.

Er hält die Umsetzung der Konzeption jedoch erst dann für möglich, wenn bei den Kreiswehrersatzämtern die notwendigen „infrastrukturellen Voraussetzungen" gegeben seien. Gegenwärtig sei dies nur bei zwei bis drei Ämtern der Fall. Die Einleitung der entsprechenden Maßnahmen sei im Hinblick auf den erforderlichen Mittelaufwand nur bei verläßlichen und einwandfrei abgesicherten Versuchsergebnissen vertretbar, die erst gegen Ende des Jahres 1991 zu erwarten seien. Zudem seien Wehrersatzbehörden und Freiwilligenannahmestellen durch den Aufbau der Bundeswehr im Beitrittsgebiet erheblichen personellen, zeitlichen und planerischen Forderungen unterworfen. Weitere Belastungen im organisatorisch-strukturellen Bereich seien derzeit unzweckmäßig. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen seien zum jetzigen Zeitpunkt und Erkenntnisstand daher nicht vertretbar und würden gefährden, was sie erreichen sollten.

19.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß sich der Bundesminister um eine Verminderung des Personals der Freiwilligenannahmestellen/-zentrale bemüht und weitere Anstrengungen in Richtung auf deren Auflösung unternommen hat. Diese Maßnahmen hätte er bereits vor vielen Jahren — spätestens nach Beendigung der Aufbauphase der Bundeswehr — treffen können und müssen. Der Bundesminister hat hierzu inzwischen eingeräumt, daß dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Freiwilligenannahmestellen/-zentrale aufzulösen, nichts entgegensteht. Über die Auflösung sollte der Bundesminister unverzüglich entscheiden. Durch den Modellversuch sollen nach seinen eigenen Angaben lediglich Randbedingungen und die konkret erwartbaren Einsparungsmöglichkeiten ermittelt werden. Diese Ergebnisse sind jedoch für die Entscheidung, 120 Dienstposten einzusparen, nicht ausschlaggebend.

Der Bundesminister sollte unverzüglich die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Schwerpunkt-Kreiswehrersatzämter festlegen und die dafür erforderlichen infrastrukturellen Voraussetzungen schaffen. Soweit der Bundesminister vorgetragen hat, die aus Anlaß des Aufbaus der Bundeswehr im Beitrittsgebiet im organisatorisch-strukturellen Bereich entstehenden Belastungen ließen eine Realisierung der Vorschläge des Bundesrechnungshofes zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu, ist darauf hinzuweisen, daß von den 96 Kreiswehrersatzämtern in den alten Bundesländern lediglich 13 Kreiswehrersatzämter mit den Aufgaben der bisherigen Freiwilligenannahmestellen betraut werden sollen. Die dadurch ausgelösten zusätzlichen Belastungen erscheinen hinnehmbar.

19.5

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

20 Umbau eines Wirtschaftsgebäudes (Kapitel 14 12 Titel 519 01)

20.0

Eine Wehrbereichsverwaltung hat für mehr als 4 Mio. DM aus Bauunterhaltungsmitteln ein Wirtschaftsgebäude ohne die vorgeschriebene Beteiligung des Bundesministers umbauen lassen. Dieses Wirtschaftsgebäude hat immer noch konzeptionelle und technische Mängel, die erhebliche laufende Kosten verursachen und weitere umfangreiche Investitionen erfordern.

Eine im Rahmen des Umbaus installierte unterirdische automatische Förderanlage für Speisen und Geschirr arbeitet nicht zufriedenstellend; zusätzlicher Aufwand für Nachbesserungen und manuellen Ersatzbetrieb sind die Folge. Der Bundesminister sollte den Betrieb der Anlage einstellen und nach Lösungen für einen wirtschaftlichen Küchenbetrieb suchen.

20.1

20.1.1

Vom Jahre 1980 an plante eine Wehrbereichsverwaltung, das Wirtschaftsgebäude einer Kaserne aus Bauunterhaltungsmitteln umzubauen. Es sollte eine neue Truppenküche für 1 200 Verpflegungsteilnehmer eingerichtet werden. Im Zeitpunkt der Planungen betrug die durchschnittliche Verpflegungsstärke 850 Teilnehmer. Das zuständige Finanzbauamt hatte eine formlose Bauunterlage erstellt, die mit einem Finanzbedarf in Höhe von 3,26 Mio. DM abschloß. Der Bundesminister wurde nicht beteiligt.

Die endgültigen Baukosten beliefen sich auf 4,15 Mio. DM.

Das modernisierte Wirtschaftsgebäude wurde im April 1983 an die Truppe übergeben.

20.1.2

Das Wirtschaftsgebäude besteht aus zwei etwa 80 m auseinanderliegenden Teilgebäuden (Block 12 und 13), die durch einen Querbau verbunden sind. Im Block 12 wurden die Spülküche und eine neue Austeilküche, im Block 13 wurde eine neue Truppenküche eingerichtet. Die Essenausgabe war sowohl im Block 12 (für rd. 450 Mann) als auch im Block 13 (für rd. 750 Mann) vorgesehen.

Nach Auskunft der Standortverwaltung betrug die tägliche durchschnittliche Verpflegungsstärke im Jahre 1988 827 Teilnehmer, im Jahre 1990 621 Teilnehmer. Davon werden 200 Teilnehmer durch außerhalb gelegene Ausgabestellen versorgt. Die Zahl der Verpflegungsteilnehmer erhöht sich dann, wenn Ausbildungsmaßnahmen bei den die Kaserne nutzenden Truppenteilen durchgeführt werden. Dies ist nur an wenigen Tagen im Jahr der Fall.

20.1.3

Speisen und Geschirr sollten im Kellergeschoß des Verbindungstraktes mit einer automatischen „Telefit-Transcar-Förderanlage" (Förderanlage) zwischen der Garküche in Block 13 sowie der Austeilküche und der Spülküche in Block 12 befördert werden. Die einzelnen Transportkarren sollten hierbei ferngesteuert mit einem Aufzug in dem jeweiligen Gebäude in den Keller und dort in dem Verbindungstrakt automatisch bis zum jeweiligen Endpunkt transportiert werden. Hierbei muß u. a. eine Kegelbahn unter einem der Speisesäle umfahren werden.

Sowohl die Nutzer als auch das zuständige Fachdezernat der Wehrbereichsverwaltung hatten zunächst Bedenken gegen die Installation und den Betrieb der Förderanlage erhoben, diese jedoch nach eingehender Erörterung zwischen allen Beteiligten zurückgestellt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nicht durchgeführt.

20.1.4

Der Hersteller der Förderanlage hatte sich nur bei fachgerechter Wartung der Anlage bereit erklärt, Gewährleistungspflichten zu übernehmen. Das machte den Abschluß eines Vollwartungsvertrages erforderlich. Die Ausgaben dafür beliefen sich für die Jahre 1983 bis 1990 auf insgesamt 244 500 DM. Hinzu kamen Reparatur- und Wartungskosten von rd. 43 000 DM. Bis Ende des Jahres 1990 fielen daneben 2 706 Handwerkerstunden bei der Standortverwaltung zur Pflege und Wartung der Anlage an. Etwa 20 v. H. seiner jährlichen Gesamtarbeitszeit muß der eingesetzte Elektriker für die Unterhaltung der Anlage verwenden. Die Ausfallzeiten des Fördersystems lagen von Anfang an bei etwa 50 v. H. und mehr; daran hat sich im wesentlichen bis heute nichts geändert. Nach Auskunft der Nutzer und der Standortverwaltung liegen die Gründe dafür zum einen in den für eine solche empfindliche Anlage unzureichenden Räumlichkeiten und Einrichtungen (z. B. feuchte Kellerräume, versagende Aufzüge), zum anderen an der komplizierten Technik, deren Anforderungen das im Küchenbereich eingesetzte militärische und zivile Personal nicht gerecht werden könne.

Die Transportkarren werden vom Küchenhilfspersonal überwiegend von Hand befördert, und zwar auch dann, wenn die Anlage automatisch betrieben werden könnte.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat zusammen mit der zuständigen Vorprüfungsstelle Mängel bei der Planung und Ausführung der Umbaumaßnahmen beanstandet. Im einzelnen haben sich folgende Feststellungen ergeben:

Das Vorhaben war eine große Baumaßnahme, die nicht aus Bauunterhaltungsmitteln hätte bezahlt werden dürfen und dem Bundesminister zur Entscheidung hätte vorgelegt werden müssen (Abschnitt E 2.3 der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltung — RBBau —). Im Rahmen eines solchen Verfahrens wären dann auch die organisatorischen Vorgaben eindeutig vorab zu klären gewesen (vgl. Abschnitt E 2.2 RBBau). Dies ist jedoch nicht beachtet worden.

Aufgrund der örtlichen Gegebenheiten wäre es durchaus möglich gewesen, mit vertretbarem finanziellen Aufwand durch bauliche Erweiterung des Blokkes 13 die Spülküche — wie es die „Durchführungshinweise für die Modernisierung von betriebstechnischen Anlagen und Betriebsräumen in Wirtschaftsgebäuden der Bundeswehr" vorsehen — neben der Garküche unterzubringen. Dadurch wären lange Beförderungswege vermieden worden; die Installation der Förderanlage hätte sich erübrigt. Diese wird darüber hinaus den Anforderungen nicht gerecht. Auch wären die Folgekosten für die Unterhaltung sowie der zusätzliche Personalaufwand entfallen.

Da zum Zeitpunkt der Planungen im Jahre 1978 die Zahl der Essenteilnehmer nur rd. 850 (einschließlich aller Teilnehmer, die außerhalb der Liegenschaft die Mahlzeiten einnahmen) betrug, hätten die Planungen nicht auf den Spitzenbedarf weniger Tage, sondern auf die niedrigere Zahl der regelmäßigen Essenteilnehmer abgestellt werden müssen. Kurzzeitiger Mehrschichtbetrieb hätte erhebliche Investitionen erspart. Wäre sorgfältiger geplant worden, hätte ein Wirtschaftsgebäude ausgereicht, umständliche Transporte wären vermieden worden.

20.3

Der Bundesminister, den der Bundesrechnungshof erstmalig im Jahre 1988 um Stellungnahme gebeten hatte, hat sich endgültig im Juli 1991 zu der Angelegenheit geäußert.

Er teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß er (der Bundesminister) bei der Baumaßnahme hätte beteiligt werden müssen. Derartige Förderanlagen seien in Küchen der Bundeswehr sonst nicht üblich. Ausnahmen würden nur wenige Sonderlösungen in Bundeswehrkrankenhäusern bilden. Allerdings bestehe auch kein ausdrückliches Verbot, solche Anlagen in sonstigen Bundeswehrliegenschaften zu installieren.

Durch die Reduzierung der Truppenstärken sei zwar eine Schließung des Speisesaals in Block 12 möglich. Da jedoch kurzfristig keine Spülmöglichkeit im Block 13 geschaffen werden könne, müsse das Geschirr weiter hin und her transportiert werden. Wenn hierfür die Anlage nicht zur Verfügung stehe, müsse dies eine zusätzliche Küchenhilfskraft tun, deren jährliche Lohnkosten höher seien als die jährlich durchschnittlichen Reparatur- und Wartungskosten der Förderanlage. Im übrigen laufe die Anlage seit Februar 1991 störungsfrei. Eine sofortige Stillegung der Anlage könne daher nicht in Betracht gezogen werden.

Die Grundlagen für baufachliche Untersuchungen zum Umbau des Wirtschaftsgebäudes seien zur Zeit nicht gegeben, da die neuen Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen für die künftig zu stationierenden Truppenteile gemäß der Stationierungsplanung Heeresstruktur 5 frühestens im Jahre 1993 vorliegen würden.

Ein zeitlich vorgezogener Anbau einer Spülküche am Block 13 erscheine jedoch in Anbetracht der noch unsicheren Situation und der allgemeinen Haushaltslage zur Zeit nicht möglich.

20.4

Nach einer Überprüfung durch die Vorprüfungsstelle im Juni 1991 liegen die Ausfallzeiten der Anlage bei 70 bis 75 v. H. Die Anlage arbeitet also weiterhin nicht störungsfrei. Dies bedeutet, daß auf den vom Bundesminister erwähnten Einsatz von Küchenhilfskräften schon jetzt nicht verzichtet werden kann.

Der Bundesminister sollte die Anlage stillegen und sich alsbald um eine wirtschaftliche Lösung für den Küchenbetrieb bemühen. Hierzu ist es erforderlich, daß er unmittelbar nach Vorlage der endgültigen Stationierungsplanung bauliche Alternativen erarbeitet. Darüber hinaus bleibt festzuhalten, daß er es zumindest in den letzten drei Jahren versäumt hat, sich über den Sachverhalt hinreichend zu informieren und nach vertretbaren und kostengünstigen Alternativen zu suchen.

21 Verfolgung von Ansprüchen gegenüber Partnerstaaten
(Kapitel 14 15 Titel 554 02)

21.0

Der Bundesminister hat im Rahmen eines trilateralen Beschaffungsprogramms Leistungen für die Partnerstaaten erbracht, die von diesen anteilig abzugelten waren. Da er seine Leistungen nur unvollständig zur Abrechnung angemeldet hat, wird er auf Ansprüche in Höhe von rd. 3,33 Mio. DM verzichten müssen, die er gegenüber den Partnerstaaten nicht mehr durchsetzen kann.

21.1

In einem Abkommen vereinbarten die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und zweier europäischer Partnerstaaten, ihre Interessen in der Beschaffungs- und Nutzungsphase des Waffensystems Flakpanzer 35 mm gemeinsam wahrzunehmen.

Dazu sollte eine trilaterale Arbeitsgruppe

- sämtliche Kosten erfassen und auf die Partner aufteilen sowie
- die Ausgleichszahlungen errechnen, die von den Beteiligten zu leisten waren.

Wegen der deutschen Pilotfunktion im Beschaffungsprogramm war dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) die Aufgabe zugefallen, für die Arbeitsgruppe die entstandenen Kosten zu ermitteln, an denen sich die Partnerstaaten beteiligen sollten. Auf dieser Basis erstellte die Arbeitsgruppe ihren Abschlußbericht. Daraufhin leisteten die Partnerstaaten rd. 6,21 Mio. DM an Ausgleichszahlungen an die Bundesrepublik Deutschland für

- Ausbildungsmaßnahmen (rd. 0,30 Mio. DM),
- die Erstellung, den Druck und die Lieferung von Technischen Dienstvorschriften (rd. 4,28 Mio. DM),
- die Beschußprüfung der Panzertürme (rd. 1,63 Mio. DM).

21.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die den Partnerstaaten in Rechnung gestellten Kosten den Leistungen der Bundesrepublik Deutschland in vollem Umfang entsprachen.

21.2.1

Bei den Kostenerstattungen für Ausbildungsmaßnahmen wies der Bundesrechnungshof im Oktober 1986 darauf hin, daß einem Partnerstaat für einen Lehrgang zu niedrige und für zwei andere überhaupt keine Kosten berechnet worden waren.

Der Bundesminister bestritt, daß die fraglichen Lehrgänge überhaupt stattgefunden hätten. Erst nach ausdrücklichem Hinweis auf seine eigenen Unterlagen

war er bereit, in Verhandlungen mit dem Partnerstaat einzutreten und stellte im Oktober 1988 eine Nachforderung in Höhe von rd. 0,56 Mio. DM. Später machte er sich die Auffassung des Partnerstaates zu eigen, die in der Vergangenheit getroffenen Vereinbarungen schlössen weitere Zahlungen aus, eine Nachforderung sei zudem nach dortigem Recht verjährt. Er hielt es auch noch nicht für angebracht, eine Haftungsprüfung einzuleiten.

Aufgrund erneuter Einwände des Bundesrechnungshofes, daß weder der Anspruch der Bundesrepublik Deutschland der Verjährung nach ausländischem Recht unterliege, noch die bisherigen Vereinbarungen weitere Zahlungen ausschlössen — wie Präzedenzfälle zeigten —, bat der Bundesminister den Partnerstaat im April 1990, seine Entscheidung zu überprüfen. Auf Verlangen des Bundesrechnungshofes leitete er nunmehr auch ein Haftungsprüfungsverfahren ein.

Im Januar 1991 teilte der Bundesminister dem Bundesrechnungshof mit, der Partnerstaat habe auf mehrere Erinnerungen nicht geantwortet. Er gehe davon aus, daß dieser eine nachträgliche Beteiligung an den Kosten der Ausbildungsmaßnahmen generell ablehne.

Das Ergebnis der Haftungsprüfung gegen die Bundesbediensteten liegt bisher noch nicht vor.

21.2.2

Zur Beteiligung der Partnerstaaten an den Erstellungs- und Druckkosten für die ihnen überlassenen Dienstvorschriften für die Bedienung, Wartung und Instandsetzung des Waffensystems wurde folgendes festgestellt:

— An der Kostenbeteiligung eines der Partnerstaaten, nach Berechnung der Arbeitsgruppe rd. 4,28 Mio. DM, beanstandete der Bundesrechnungshof im August 1988, daß das Bundesamt die Kosten nicht vollständig ermittelt habe; der Partnerstaat hätte weitere Zahlungen leisten müssen.

  Nach Prüfung des Falles forderte der Bundesminister den Partnerstaat im Juli 1990 auf, sich nachträglich mit rd. 0,48 Mio. DM an den Kosten zu beteiligen.

  Der Partnerstaat lehnte zunächst einen Teil der Nachforderung mit der Begründung ab, sie sei nach dortigem Recht verjährt. Nach Prüfung der verbleibenden Forderung zahlte er im Januar 1991 einen Anteil in Höhe von rd. 0,25 Mio. DM.

  Der Bundesminister leitete zur gleichen Zeit ein Haftungsprüfungsverfahren gegen die verantwortlichen Bediensteten ein.

— Im Gegensatz zu den Erklärungen eines anderen Partners in der Arbeitsgruppe, er wolle deutsche Dienstvorschriften nicht beziehen, erhielt dieser über das Heeresamt laufend Technische Dienstvorschriften ohne Kostenbeteiligung. Das Bundesamt hatte wegen der hohen Erstellungskosten von rd. 50 Mio. DM bereits im August 1984 davor gewarnt, daß der Partnerstaat damit „einen wesentlichen Wissensgewinn ohne adäquate Kostenbeteiligung" erzielen könne. Es wies jedoch erst zwei Jahre später das Heeresamt an, die Lieferungen an den Partnerstaat einzustellen.

  Aufgrund entsprechender Feststellungen des Bundesrechnungshofes vom August 1988 teilte der Bundesminister im April 1990 nach seiner Prüfung mit, der Partnerstaat müsse sich nachträglich mit einem Betrag von rd. 2,46 Mio. DM an den Kosten für die Erstellung, den Druck und die Lieferung der Technischen Dienstvorschriften beteiligen. Die entsprechende Forderung des Bundesministers lehnte der Partnerstaat ab.

  Der Bundesminister leitete zur gleichen Zeit ein Haftungsprüfungsverfahren gegen die Bundesbediensteten ein, die für die kostenlose Abgabe der Dienstvorschriften verantwortlich waren.

21.2.3

Für die Benutzung von Energieversorgungsanlagen bei der Beschußprüfung der Panzertürme auf einem deutschen Schießplatz forderte der Bundesminister aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes von den Partnerstaaten bisher nicht in Ansatz gebrachte Ausgleichszahlungen von zusammen rd. 80 000 DM. Die Partnerstaaten lehnten die Zahlung ab. Der Bundesminister hat nunmehr eine Haftungsprüfung gegen die Bundesbediensteten eingeleitet, die für die unzureichende Abrechnung verantwortlich waren.

21.2.4

Nach den vom Bundesminister anerkannten Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind Ausgleichsansprüche gegenüber den Partnerstaaten in Höhe von rd. 9,79 Mio. DM für die drei untersuchten Kostenarten belegbar. Dem standen zuerst nur Forderungen des Bundesministers und Erstattungen von rd. 6,21 Mio. DM gegenüber. Aufgrund der Feststellungen und des Drängens des Bundesrechnungshofes konnten später noch Einnahmen von rd. 0,25 Mio. DM erzielt werden. Weitere Zahlungen der Partnerstaaten sind aus heutiger Sicht nicht mehr zu erwarten. Somit sind Leistungen des Bundes in Höhe von rd. 3,33 Mio. DM nicht ausgeglichen worden. Ob aufgrund der Haftungsprüfungsverfahren noch Zahlungen zu erlangen sind, ist zur Zeit offen.

21.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister versäumt hat, die aufzuteilenden Kosten sorgfältig zu berechnen.

Darüber hinaus hat der Bundesminister, obwohl er vom Bundesrechnungshof auf seine Unterlassungen hingewiesen worden ist, seine Ansprüche teilweise zu zögerlich verfolgt. Das hat dazu beigetragen, daß bei den Partnerstaaten weitere nennenswerte Kostenbe-

teiligungen nicht durchgesetzt wurden. Insgesamt muß ein Drittel der Ausgleichsansprüche als uneinbringlich gelten.

21.4

Der Bundesminister hat gegen die Darstellung des Bundesrechnungshofes keine grundsätzlichen Einwendungen erhoben. Der Kritik an der Aufteilung der Ausbildungskosten hat er entgegengehalten, die Namenslisten der Lehrgangsteilnehmer seien im Bundesamt nicht mehr vorhanden und aufgrund des verstrichenen Zeitraumes auch beim Partnerstaat nicht mehr auffindbar.

Zur unvollständigen Aufteilung der Kosten für die Technischen Dienstvorschriften hat der Bundesminister erklärt, eine nicht bevollmächtigte Stelle des Partnerstaates — der Heeresattaché seiner Botschaft — habe die Dienstvorschriften angefordert. Da diese aber nicht genutzt und vernichtet worden seien, habe der Partnerstaat den Dienstvorschriften einen in Geld zu bewertenden Gewinn nicht entnehmen können.

Der Vorwurf, die Ansprüche des Bundes seien teilweise zu zögerlich geltend gemacht worden, sei unberechtigt.

Um künftig bei gemeinsamen Beschaffungsprogrammen sicherzustellen, daß Ansprüche gegen Partnerstaaten durchgesetzt werden, hat der Bundesminister organisatorische Maßnahmen angekündigt. So sollen Abrechnungsfragen in der Arbeitsgruppe des Systembeauftragten koordiniert und in Regierungsabkommen eine „Offenhaltungsklausel" aufgenommen werden, mit der die Abrechnungen mit den Partnerstaaten im nachhinein noch korrigiert werden können.

21.5

Der Bundesrechnungshof vermag den Einlassungen des Bundesministers nicht zu folgen. Bei der Aufteilung der Ausbildungskosten kam es nicht auf die Namen der Teilnehmer, sondern nur auf deren — dem Bundesamt bekannte — Zahl an, die nicht richtig angesetzt wurde. Das Bestreiten der Feststellungen des Bundesrechnungshofes und die Anerkennung der keineswegs zwingenden Rechtsauffassung des Partnerstaates haben die Verfolgung der Ansprüche unnötig verzögert.

Daß der Partnerstaat über eine nach Aussage des Bundesministers nicht bevollmächtigte Stelle über vier Jahre hinweg Technische Dienstvorschriften angefordert und bezogen hat, diese dann aber nicht genutzt und vernichtet worden seien, war kein Grund, so lange zu warten und auf Kostenerstattung zu verzichten.

21.6

Der Bundesrechnungshof fordert den Bundesminister auf, die Haftungsprüfungsverfahren unverzüglich abzuschließen. Er erwartet die alsbaldige Einführung der vom Bundesminister angekündigten organisatorischen Maßnahmen und wird deren Erfolg beobachten.

22 Neubau eines Kontrollturms

22.0

Obwohl der Bundesminister den Neubau eines Kontrollturms auf einem Flugplatz seit dem Jahre 1978 plante, kann der inzwischen fertiggestellte Turm auf Jahre hinaus nicht bestimmungsgemäß genutzt werden. Der Bundesminister hat es versäumt, das für den Betrieb erforderliche Flugsicherungsgerät rechtzeitig einzuplanen und zu beschaffen.

22.1

Bereits im Jahre 1960 hatte die Wehrtechnische Dienststelle 61 in Manching (Dienststelle) den Neubau eines bis dahin nur provisorischen Kontrollturms gefordert, von dem aus der Flugverkehr und die Erprobungsflüge im Bereich des Flugplatzes kontrolliert werden. Der Bundesminister hatte die Baumaßnahme im Jahre 1970 genehmigt, sie im gleichen Jahre jedoch wieder zurückgestellt, weil zunächst noch die Möglichkeit einer Kostenminderung untersucht werden sollte. Die erneute Forderung der Dienststelle nach dem Bau des Kontrollturms wurde im Jahre 1978 anerkannt und nun Grundlage eines Planungsauftrages an die Bauverwaltung. Die Baukosten (einschließlich Geräteausstattung) wurden auf 6,5 Mio. DM beziffert.

Der Bundesminister ließ die Planung im gleichen Jahr wegen Bedenken der militärischen Seite wieder fallen, nahm sie jedoch im Jahre 1980 erneut auf.

Da die Kostenschätzung bis zur Aufstellung der Bauunterlagen im Jahre 1985 auf etwa 22 Mio. DM gestiegen war, nahm der Bundesminister auf Veranlassung des Bundesministers der Finanzen die Geräte aus der Baumaßnahme heraus. Sie sollten jetzt durch den Bedarfsträger Luftwaffe oder das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) bereitgestellt werden. Dazu waren die Erprobungsmuster einer zwischenzeitlich für die militärische Flugsicherung begonnenen Geräteentwicklung vorgesehen; als Alternative wurde in Betracht gezogen, eine vorhandene Geräteausstattung in den neuen Turm umzusetzen. Beide Möglichkeiten wurden jedoch aus finanziellen Gründen nicht weiterverfolgt. Nachdem der Bau im Jahre 1988 begonnen und am Ende des Jahres 1990 fertiggestellt war, betrugen die reinen Baukosten (ohne Geräte) rd. 15 Mio. DM.

Der Turm kann noch nicht wie vorgesehen genutzt werden, weil die für die Beschaffung von Flugsicherungs- und Erprobungsgerät benötigten Haushaltsmittel in Höhe von rd. 7 Mio. DM bislang nicht zur Verfügung stehen. Nunmehr soll handelsübliches Flugsicherungsgerät eingeführt werden, für das nach der Bundeswehrplanung ab dem Jahre 1993 Mittel bereitstehen sollen.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Kontrollturm ohne Entscheidung darüber gebaut wurde, ob, wann und in welcher Höhe die Luftwaffe oder das Bundesamt Haushaltsmittel für seine Geräteausstattung bereitzustellen hatten. Er sieht in der fehlenden Koordinierung zwischen Baumaßnahme und Ausstattung die Ursache dafür, daß der Turm auf Jahre hinaus nicht wie vorgesehen genutzt werden kann. Zudem ist noch offen, wann Haushaltsmittel für die Ausrüstung des Turms veranschlagt werden.

22.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß der Turm für Flugsicherungsaufgaben im engeren Sinne erst später nutzbar sei. Er könne jedoch eingeschränkt, etwa für den Wetterdienst und Antennenanlagen, genutzt werden. An der Notwendigkeit eines Neubaus bestehe auch unter Berücksichtigung der in jüngster Zeit eingetretenen verteidigungspolitischen Veränderungen kein Zweifel, da der Flugplatz seine Bedeutung für die Bundeswehr behalten werde. Die seit Jahrzehnten bestehende Behelfslösung müsse ein Ende haben.

Für die vom Bundesrechnungshof zu Recht gerügten Mißstände lägen die Ursachen u. a. in Planungsproblemen, getrennten Zuständigkeiten für Infrastruktur und Ausstattung sowie in der Haushaltsmittelknappheit.

22.4

Der Hinweis des Bundesministers auf eine „eingeschränkte Nutzung" ändert nichts an der Tatsache, daß der Turm für den eigentlichen Zweck, die Sicherung und Kontrolle des Flugverkehrs, für die die Baumittel bewilligt worden sind, nicht genutzt werden kann. Ob dies jemals der Fall sein wird, ist zur Zeit — auch unter den jüngst hinzugekommenen finanziellen Restriktionen — noch ungewiß, da die Bundeswehrplanung erst im Bundeshaushalt umgesetzt werden muß.

Bundesminister für Frauen und Jugend
(Einzelplan 17)

23 Datenverarbeitungsprojekte beim Bundesamt für den Zivildienst
(Kapitel 17 04)

23.0

Das Bundesamt für den Zivildienst entwickelte in den Jahren 1977 bis 1988 ein Verfahren für die vollautomatisierte Abrechnung mit den Beschäftigungsstellen der Zivildienstleistenden. Es fehlten dabei ein projektübergreifendes Gesamtkonzept und eine ausreichende Abstimmung mit der Fachseite. Fortwährende Änderungswünsche brachten aufwendige Nacharbeiten, Fehlentwicklungen und Doppelarbeit mit sich. Der Einsatztermin verzögerte sich um vier Jahre.

23.1

Das Bundesamt für den Zivildienst (Bundesamt) erstattet vierteljährlich den Beschäftigungsstellen die Zahlungen an die Zivildienstleistenden im Gesamtbetrag von fast 150 Mio. DM.

23.2

Mit dem Projekt ZAKAS („Zivildienst-Automatisches-Kosten-Abrechnungs-System") beabsichtigte das Bundesamt, eine vollautomatisierte vierteljährliche Abrechnung mit den Beschäftigungsstellen einzurichten. Das Verfahren gliederte sich in zwei Stufen: Stufe 1 (ZAKAS 1) vom Juli 1977 lieferte lediglich die Eingangsdaten zur Abrechnung, die die Sachbearbeiter aber weiterhin manuell durchführen mußten. Mit der Stufe 2 (ZAKAS 2) sollte eine vollautomatisierte Lösung geschaffen werden.

23.3

Voraussetzung für die Einführung von ZAKAS 2 war das Projekt „Neuordnung der Datenbank- und Programmsysteme" (Neuordnung). Die Datenbank- und Programmsysteme des Bundesamtes mußten umgestellt werden, da wegen erheblicher Mängel in den vorhandenen Programmen und in der Datenspeicherung jegliche Erweiterung unmöglich war. Nach dem Zeitplan von Ende 1982 war der Systemstart mit neuen Programmen und neuen Datenbanken für Anfang 1984 vorgesehen.

23.4

Das Bundesamt begann Anfang 1983 mit den Programmierarbeiten für das Projekt „Neuordnung". Ein vollständiges, mit dem Fachbereich abgestimmtes Feinkonzept lag jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht vor. Zudem entwickelte die programmierende Stelle technische Teilkonzepte ohne ausreichende Abstimmung mit der Fachseite. Daher kam es während der gesamten Realisierungsphase zu neuen Forderungen und Änderungswünschen der Fachseite mit der Folge mehrmaliger Programmanpassungen und mehrfacher Verzögerungen. Nachdem die Projektleitung Ende

1987 umbesetzt worden war und von diesem Zeitpunkt an Änderungswünsche weitgehend zurückgestellt wurden, führte das Bundesamt die neugeordneten Datenbank- und Programmsysteme schließlich zum 1. Juli 1988 ein, über vier Jahre nach dem ursprünglich vorgesehenen Zeitpunkt.

23.5

Im Jahre 1985 beauftragte das Bundesamt eine Firma, für rd. 49 000 DM ein Testkonzept und einen Testdatenbestand zu erstellen. Die Testdaten, für die allein rd. 37 000 DM ausgegeben wurden, sind aufgrund der zahlreichen späteren Änderungen für die heute bestehenden Datenbank- und Programmsysteme nicht mehr brauchbar.

23.6

Für das Projekt „ZAKAS 2" vergab das Bundesamt im Jahre 1984 Programmierarbeiten mit einem Auftragswert von rd. 215 000 DM. Nach Abnahme der Programme war eine Einführung des Verfahrens jedoch nicht möglich, weil die dafür notwendigen Voraussetzungen, die Neuordnung der Datenbank- und Programmsysteme, fehlten. Wegen der fortwährenden Konzeptänderungen in den Projekten „Neuordnung" und „ZAKAS 2" vergab das Bundesamt in den Jahren 1987 und 1988 weitere Programmieraufträge über rd. 167 000 DM. Der Auftragnehmer mußte dabei Programme zum Teil neu entwickeln, die er bereits im Jahre 1984 erstellt hatte. Im Juli 1988 wurde schließlich der erste Abrechnungslauf mit dem neuen Verfahren durchgeführt.

23.7

Kosten-Nutzen-Untersuchungen wurden für das Projekt „Neuordnung" nicht durchgeführt; für das Projekt „ZAKAS 2" beschränkten sich diese auf Teilbereiche. Eine Erfolgskontrolle unterblieb in beiden Fällen.

23.8

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß ein mit der Fachseite abgestimmtes Gesamtkonzept gefehlt hat, die Durchführung beider Projekte terminlich und fachlich nicht ausreichend koordiniert und überwacht wurde und die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben dieser Bedeutung nicht mit einer Kosten-Nutzen-Analyse und einer Erfolgskontrolle untersucht wurde. Der Bundesrechnungshof hat auch die verfrühte Vergabe des Auftrages zur Erstellung eines heute unbrauchbaren Testdatenbestandes bemängelt.

Die fehlende Kontrolle hat bei dem Projekt „Neuordnung" zu beträchtlichem Mehraufwand durch die häufigen Programmanpassungen mit der Folge der vermeidbaren Bindung eigener Programmierkapazitäten und zu erheblichen Verzögerungen geführt.

Zudem wurde der Progammierauftrag für das Projekt „ZAKAS 2" im Jahre 1984 unter Berücksichtigung des Entwicklungsstandes im Projekt „Neuordnung" zu früh vergeben und brachte mit den Programmanpassungen in den Jahren 1987 und 1988 auch bei ZAKAS vermeidbaren Mehraufwand.

23.9

Das Bundesamt hat in seiner Stellungnahme zur Projektplanung und -abwicklung den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat bestätigt, daß beide Projekte wegen des Fehlens eines Gesamtkonzeptes lange Zeit nicht ausreichend koordiniert und überwacht wurden. Das Bundesamt hat jedoch angeführt, daß sich die zeitlichen Verzögerungen in hohem Maße wegen der Änderung von gesetzlichen Vorgaben, zusätzlicher Aufgaben sowie technischer und personeller Probleme ergeben hätten.

Das Bundesamt hat zugesagt, die Bemerkungen und Anregungen des Bundesrechnungshofes auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig zu beachten.

Der Bundesminister hat sich den Ausführungen des Bundesamtes angeschlossen.

23.10

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß gesetzliche Maßnahmen, zusätzliche Aufgaben und personelle Probleme Einfluß auf die Projektdurchführung nahmen. Diese rechtfertigen aber Terminüberschreitungen in allenfalls geringem Umfang. Bei besserer Planung und Überwachung des Projektverlaufs und wirksamer Koordinierung der Maßnahmen wären Doppel- und Nacharbeit und die tatsächlichen Verzögerungen um mehr als vier Jahre vermieden worden.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesamt seinen Anregungen folgen will und geht davon aus, daß damit deutliche Verbesserungen bei der Durchführung künftiger Projekte erreicht werden können.

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit
(Einzelplan 23)

24 Beratungsstelle für die privaten deutschen Träger der Entwicklungszusammenarbeit
(Kapitel 23 02 Titel 686 06)

24.0

Der Bundesminister finanziert seit dem Jahre 1988 im Rahmen einer mehrjährigen Pilotphase ohne vorherige konkrete Planungen und Prüfung alternativer Lösungen eine Beratungsstelle für die privaten deutschen Träger der Entwicklungszusammenarbeit. Sie sollte zum Ende der Pilotphase aufgelöst werden, da wesentliche Ziele ihrer Errichtung nicht erreicht wurden und die Aufgabe wirtschaftlicher vom Bundesminister wahrgenommen werden kann.

24.1

Der Bundesminister beschloß im Jahre 1987, eine Beratungsstelle für die privaten deutschen Träger der Entwicklungszusammenarbeit (Beratungsstelle) einzurichten, um sich von der Beratung über Förderungsmöglichkeiten, aber auch von der formalen Vorprüfung der standardisierten Projektanträge und der Verwendungsnachweise zu entlasten. Durch diese Aufgabenverlagerung sollten die Qualität der Anträge verbessert, die Zahl der Bewilligungen erhöht und die im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel zweckentsprechend ausgeschöpft werden. Anläßlich der Beratung des Bundeshaushalts 1988 wurde festgelegt, die Beratungsstelle zunächst für eine Pilotphase vom 1. Mai 1988 bis zum 31. Dezember 1991 aus den bei Kapitel 23 02 Titel 686 06 veranschlagten Mitteln voll zu finanzieren. Der Bundesminister bewilligte daraufhin dem Träger der Beratungsstelle für die Pilotphase eine nicht rückzahlbare Zuwendung (Projektförderung) bis zur Höhe von 2,4 Mio. DM.

Die Beratungsstelle darf keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen; die entwicklungspolitische Wertung der Anträge und die Förderentscheidungen obliegen weiterhin dem Bundesminister.

Im Zuge der Errichtung der Beratungsstelle nahm der Bundesminister eine Problembeschreibung der Zusammenarbeit mit den privaten deutschen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit vor, definierte Aufgaben und Ziele der Beratungsstelle und ermittelte die voraussichtlich notwendigen Personal- und Sachausgaben.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Planung der Beratungsstelle nicht ausreichend beachtet wurden. Um deren Anwendung zu gewährleisten, hätte der Bundesminister über die von ihm angestellten Überlegungen hinaus auch alternative Lösungsmöglichkeiten untersuchen müssen. Dies ist nicht geschehen. Insbesondere hat der Bundesminister versäumt zu prüfen, ob das angestrebte Ziel innerhalb seines Geschäftsbereichs wirksamer und kostengünstiger erreicht werden kann als durch eine Einrichtung außerhalb der Bundesverwaltung.

Ferner hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß zwei wesentliche Ziele der Beratungsstelle — die Erhöhung der Bewilligungen und die Ausschöpfung der veranschlagten Mittel — nicht erreicht worden sind.

Der Bundesrechnungshof hat den Betrieb der Beratungsstelle mit jährlichen Ausgaben bis zu 0,5 Mio. DM als unwirtschaftlich gerügt. Die Aufgaben hätten vom Bundesminister mit geringerem Aufwand selbst wahrgenommen werden können. Dies hätte bereits vor Errichtung der Beratungsstelle festgestellt werden können, wenn eine umfassende Planungsunterlage rechtzeitig erstellt und gegebenenfalls eine Organisationsuntersuchung durchgeführt worden wäre. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Beratungsstelle aufzulösen; er verkennt dabei nicht, daß eine geringfügige Personalaufstockung des zuständigen Referats erforderlich werden könnte.

24.3

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, die vor Errichtung der Beratungsstelle im Planungsverfahren angestellten Überlegungen seien ausreichend gewesen. Seine Planung sei aber in zwei Punkten durch Umstände, die außerhalb seines Entscheidungsbereichs gelegen hätten, verändert worden. Dies seien die Eingruppierung des Personals der Beratungsstelle und die Höhe der jährlichen Ausgaben für die Beratungsstelle.

Der Bundesminister hat ferner darauf hingewiesen, die der Beratungsstelle übertragenen Aufgaben seien nichtministerieller Art; die Beratungsstelle solle die privaten Träger unterstützen und ihn von nichtministeriellen Aufgaben entlasten.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die mit der Einrichtung der Beratungsstelle angestrebten Ziele bisher nicht in dem erwarteten Umfang erreicht worden seien. Weder habe die Zahl der Bewilligungen zugenommen, noch sei der entsprechende Haushaltstitel der Jahre 1988 bis 1990 in höherem Maße ausgeschöpft worden; positiv sei zu erwähnen, daß sich die Qualität der vorgelegten Anträge und Verwendungsnachweise schrittweise verbessert habe und

daß die meisten der privaten Träger die Beratungsstelle als hilfreich empfänden.

Auch seien der Beratungsbedarf bei den privaten Trägern und ihre Scheu, direkt an ein Ministerium heranzutreten, groß. Darüber hinaus erwarte er auf mittlere Sicht einen gesellschaftspolitischen Nutzen der Beratungsstelle, der die Kosten aufwiegen werde.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Beratungsstelle aufzulösen, hat der Bundesminister zurückgewiesen.

24.4

Der Bundesrechnungshof vermag die Auffassung des Bundesministers nicht zu teilen. Er hält den Vorwurf unzureichender Planung aufrecht, insbesondere weil alternative Lösungsmöglichkeiten nicht untersucht wurden.

Auch im übrigen überzeugen die Einwände des Bundesministers nicht. Zu jedem Verwaltungshandeln, auch dem ministeriellen Handeln, gehören formale, administrative Tätigkeiten, die unerläßliche Voraussetzung jeder — auch der ministeriellen — Entscheidung sind. Insofern handelt es sich bei der Zusammenarbeit mit privaten Trägern durchaus auch um ministerielle Aufgaben.

Die Akzeptanz der Beratungsstelle und ihre Auswirkung auf die Zusammenarbeit mit den privaten Trägern werden vom Bundesrechnungshof nicht verkannt. Diese Vorteile sind jedoch nicht so gewichtig, daß sie die Errichtung einer selbständigen Beratungsstelle rechtfertigen. Die Aufgabenverteilung zwischen administrativer Beratung und Antragshilfe durch eine Beratungsstelle einerseits und der entwicklungspolitischen Wertung und Entscheidung durch den Bundesminister andererseits ist aufwendiger und unzweckmäßig. Nur der Bundesminister selbst verfügt aufgrund seiner entwicklungspolitischen Kompetenz über die notwendigen Kenntnisse und Möglichkeiten, um qualifizierte Auskünfte über die Erfolgsaussichten von Projekten geben und die Erfolgsaussichten von Projekten verbessern zu können. Gerade weil Bundestag und Bundesregierung private Träger stärker als bisher an Entwicklungshilfeprojekten beteiligen wollen, wird sich der Bundesminister selbst der privaten Träger annehmen müssen. Dem Bundesminister sollte es bei entsprechendem Bemühen auch möglich sein, die von ihm vermutete Scheu der privaten Träger überwinden zu helfen und unmittelbar fruchtbare Beziehungen zu ihnen herzustellen.

24.5

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, die Beratungsstelle zum Ende der Pilotphase aufzulösen.

Bundesminister für Forschung und Technologie
(Einzelplan 30)

25 Förderung der Entwicklung eines Superrechners für numerische Anwendungen
(Kapitel 30 04 Titel 683 42)

25.0

Der Prototyp einer neuartigen Großrechenanlage, dessen Entwicklung der Bundesminister mit Zuwendungen von rd. 160 Mio. DM förderte, wurde nicht fertiggestellt. Statt dessen wurde außerhalb der Förderung an einem zum Verkauf bestimmten Rechnersystem gearbeitet. Dadurch wurden die sich aus den Förderbedingungen ergebenden Verpflichtungen der Zuwendungsempfänger und Rechte des Bundes unterlaufen.

Zwischen den am Projekt Beteiligten bestanden institutionelle und personelle Verflechtungen, die Interessenkonflikte mit sich bringen. Ferner stellte der Bundesrechnungshof Mängel in der Projektsteuerung und -abwicklung fest.

25.1

Mit der Förderung industrieller Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sollen die technologischen Innovationschancen verbessert und damit die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gesteigert werden. Deshalb zielen die Förderbedingungen des Bundesministers auf eine breite Nutzung der mit Hilfe staatlicher Förderung gewonnenen Erkenntnisse; der Zuwendungsempfänger muß das Forschungsergebnis fachlich interessierten Stellen zugänglich machen, dem Bund Nutzungsrechte einräumen und Dritten die Benutzung der Schutzrechte und Arbeitsergebnisse gestatten.

Der Bundesminister bewilligte in den Jahren 1985 bis 1989 Zuwendungen in Höhe von rd. 160 Mio. DM für die „Entwicklung eines Superrechners für numerische Anwendungen". Die Vorhabenbeschreibung des Bundesministers definierte als „übergeordnetes" Projektziel, die Demonstration hochgradig parallelen Rechnens durch einen „funktionalen Prototypen" bis zum Ende des Jahres 1989 zu erreichen.

25.2

25.2.1

Die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten waren im Rahmen eines Verbundvorhabens auf drei Hauptprojektbeteiligte — zwei Industrieunternehmen und die überwiegend vom Bund institutionell geförderte Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mbH (GMD) — sowie zehn weitere Beteiligte verteilt. Die Projektleitung und -koordination war einer eigens für diesen Zweck gegründeten GmbH übertragen, deren Stammkapital ganz überwiegend von den drei Hauptprojektbeteiligten gehalten wurde.

Weitere Gesellschafter waren die beiden Geschäftsführer der GmbH; zum Erwerb der Stammanteile erhielten sie von den Hauptprojektbeteiligten unverzinsliche und für die Dauer ihrer Beteiligung nicht rückzahlbare Darlehen. Einer der Geschäftsführer der GmbH war vorher bei einem der industriellen Hauptprojektbeteiligten tätig; der andere blieb mit einem Teil seiner Arbeitszeit noch Institutsleiter bei der GMD.

Der „funktionale Prototyp" ist nicht aufgebaut und das Ziel, die gerade mit ihm angestrebte Demonstration hochgradig parallelen Rechnens, nicht erreicht worden. Statt des Prototypen wurde ab Mitte 1989 ein zum Verkauf bestimmtes Rechnersystem gebaut, das die mit der Projektleitung betraute GmbH an die GMD veräußerte. Diese Arbeiten waren nicht Teil des Projektes und dementsprechend nicht Gegenstand der Förderung durch den Bundesminister.

25.2.2

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken geäußert, daß der Bundesminister eine Projektorganisation wählte, die erhebliche Interessenkonflikte mit entsprechenden Gefahren begründete. Die wechselseitigen Verflechtungen zwischen der projektleitenden GmbH, ihren Geschäftsführern und den Hauptprojektbeteiligten waren geeignet, die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der projektleitenden GmbH zu beeinträchtigen und den Projektverlauf nachteilig zu beeinflussen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß es, um die gewonnenen Erkenntnisse breit zu nutzen, erforderlich ist, daß die bei der Projektförderung geltenden Bestimmungen zum Tragen kommen. Die sich hieraus ergebenden Rechte des Bundes und Verpflichtungen des Zuwendungsempfängers sind nur gesichert, wenn die Ergebnisse innerhalb des geförderten Vorhabens erzielt werden; dies war hier nicht der Fall.

25.2.3

Der Bundesminister hat entgegnet, die vom Bundesrechnungshof befürchteten Interessenkonflikte hätten sich nicht auf das Vorhaben auswirken können, weil die GmbH keine eigenen Entscheidungsspielräume bezüglich der Höhe, Aufteilung und Bewirtschaftung der bewilligten Fördermittel besessen habe. Sie hätte deshalb nicht gegen die Interessen einzelner Projektbeteiligter tätig werden können. Die den Geschäftsführern der GmbH zum Erwerb der Stammeinlagen gewährten Darlehen seien inzwischen mit Zinsen zurückgezahlt. Der Bundesminister hat aber eingeräumt, daß der zur Projektsteuerung und -abwicklung sowie zur Vertriebsvorbereitung eingeschlagene Weg der Gründung einer Gesellschaft privaten Rechts unter Beteiligung einer Großforschungseinrichtung „nicht optimal" sei.

Der Bundesminister hat ferner erklärt, ein Einnahmeausfall des Bundes werde sich nicht ergeben, weil der GmbH ein wirtschaftlicher Erfolg versagt geblieben sei.

25.2.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Bundesminister in seiner Stellungnahme den Einfluß der projektleitenden GmbH auf die Abwicklung des Vorhabens unterschätzt. Er hält an seiner Ansicht fest, daß die institutionellen und personellen Verflechtungen zwischen den Hauptprojektbeteiligten und der GmbH sowie ihren Geschäftsführern schwerwiegende Interessenkonflikte mit sich bringen. Die zwischenzeitliche Rückzahlung der den Geschäftsführern zum Erwerb der Stammeinlagen gewährten Darlehen ändert nichts an den Interessenkollisionen während der Laufzeit. Den Weg, für die Projektleitung und Ergebnisumsetzung eigens eine Gesellschaft des privaten Rechts zu gründen, deren Gesellschafter gleichzeitig Projektbeteiligte sind, hält der Bundesrechnungshof für ungeeignet. Eine solche organisatorische Gestaltung sollte bei künftigen Verbundvorhaben vermieden werden.

Die Einlassung, daß sich ein Einnahmeausfall des Bundes nicht ergeben werde, geht am Kern der Bedenken des Bundesrechnungshofes vorbei. Der Bundesminister berücksichtigt nicht, daß sich die Rechte des Bundes an den im Rahmen der Förderung erzielten Ergebnissen nicht nur auf eine eventuelle Beteiligung am finanziellen Erfolg beschränken. Der Bundesminister sollte künftig darauf hinwirken, daß die sich aus seinen Förderbedingungen ergebenden Verpflichtungen der Zuwendungsempfänger und Rechte des Bundes nicht dadurch unterlaufen werden, daß wesentliche Erkenntnisse außerhalb des geförderten Vorhabens erzielt werden und damit die Sicherstellung einer breiten Nutzung unterbleibt.

25.3

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof eine Reihe von weiteren Mängeln bei der Projektsteuerung und -abwicklung festgestellt, von denen er folgende Tatbestände herausstellt.

25.3.1

Der Leiter und einzelne Mitarbeiter einer für das Vorhaben tätigen Forschungsstelle der GMD waren gleichzeitig Gesellschafter und Geschäftsführer eines Unternehmens, das auf Bestellung der GMD für das Vorhaben Leistungen zum Preise von etwa 1,5 Mio. DM erbrachte. Die GMD schrieb diese Leistungen nicht aus und holte in der Regel auch keine Vergleichsangebote ein. Der Bundesminister stimmte den Auftragsvergaben gleichwohl zu. Mitarbeiter der Forschungsstelle der GMD prüften dabei die Angebote und die ordnungsgemäße Ausführung von Leistungen des Unternehmens, an dem ihr Vorgesetzter und ihre Kollegen beteiligt waren. In einem Falle nahm der Leiter der Forschungsstelle selbst die Lieferung seines Unternehmens ab und bestätigte, daß der Vertrag erfüllt sei und die Vergütung gezahlt werden könne.

Die GMD kaufte Test- und Entwicklungssysteme für Hard- und Softwarekomponenten im Wert von rd. 6 Mio. DM, die den Projektbeteiligten entsprechend den mit Zustimmung des Bundesministers geschlossenen Verträgen erst etwa zwei Wochen vor Ende der Projektlaufzeit geliefert wurden. Die Anschaffungskosten rechnete sie als zuwendungsfähige Projektkosten ab. Später übertrug die GMD das Eigentum an einem Teil dieser Systeme im Wert von rd. 3,5 Mio. DM unentgeltlich auf andere Projektbeteiligte. Trotz des vertraglich vereinbarten späten Liefertermins ging das Fachreferat des Bundesministers ausweislich interner Vermerke und Leitungsvorlagen noch Mitte des Jahres 1989 davon aus, die Entwicklung des Prototypen liege im Zeitplan.

25.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auftragsvergabe durch die GMD an das im Besitz einiger ihrer Mitarbeiter befindliche Unternehmen sowie die Abwicklung der Aufträge als nicht ordnungsgemäß beanstandet. Angesichts der personellen Verflechtungen von Auftraggeber und Auftragnehmer konnte von vornherein nicht ausgeschlossen werden, daß Entscheidungen von sachfremden Erwägungen beeinflußt werden. In diesem Zusammenhang, aber auch unabhängig davon, hat der Bundesrechnungshof kritisiert, daß eine Begründung für die freihändige Vergabe der Aufträge fehlte und in der Regel noch nicht einmal Vergleichsangebote eingeholt wurden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat schon die erst zum Projektende vorgesehene Lieferung der für die Arbeiten notwendigen Test- und Entwicklungssysteme einen planmäßigen Projektabschluß, den Prototypen bis Ende des Jahres 1989 fertigzustellen, ausgeschlossen. Daß der Bundesminister trotz dieses Liefertermins noch Mitte 1989 von einem planmäßigen Projektverlauf ausging, ist nur mit einer unzureichenden Projektablaufkontrolle zu erklären. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Anschaffungskosten der Test- und Entwicklungssysteme (rd. 6 Mio. DM) in vollem Umfang als zuwendungsfähige Projektkosten abgerechnet wurden, obwohl die Systeme kaum noch für geförderte Projektarbeiten eingesetzt werden konnten, sondern anderweitig genutzt wurden und werden. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof die unentgeltliche Abgabe der Test- und Entwicklungssysteme an Dritte für unzulässig.

25.3.3

Der Bundesminister hat zu den Auftragsvergaben an das Unternehmen, dessen Gesellschafter und Geschäftsführer Mitarbeiter der GMD waren, mitgeteilt, daß es im Hinblick auf einen zeitlichen Engpaß gerade wegen der engen Verbundenheit der Personen keine Alternativen gegeben habe. Eine breite Ausschreibung sei nicht geboten gewesen, da nur wenige Insider über das fachspezifische Detailwissen verfügt hätten.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß sich die Bereitstellung der Test- und Entwicklungssysteme verzögert habe; Engpässe in der Testphase und der Anwendungsentwicklung hätten aber durch alternative Entwicklungswerkzeuge weitgehend aufgefangen werden können. Der Einsatz der Entwicklungssysteme habe sich auf einen kürzeren Zeitraum gegen Ende des Projektes und auch über das Projektende hinaus konzentriert. Sie seien nach Projektende durchweg für wissenschaftliche Aufgaben eingesetzt worden. Die Entscheidung über die Anerkennung der vollständigen Anschaffungskosten als Projektkosten hätte bereits vor dem Materialeinkauf getroffen werden müssen. Zur Beurteilung des zeitlichen Projektverlaufs hat der Bundesminister erklärt, derartige Planungen seien stets im Fluß; insofern würden sich Aussagen, ein Projekt liege im Plan, auf den letzten Planungsstand beziehen.

25.3.4

Die Erläuterungen des Bundesministers können die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen die Ordnungsmäßigkeit der Auftragsvergabe und -abwicklung nicht entkräften. Auch bei einem kleinen Anbieterkreis sollten Aufträge im Wettbewerb vergeben werden. Dies war wegen der aufgezeigten personellen Verflechtungen in besonderem Maße geboten. Hierauf hätte der Bundesminister in hinreichendem Umfang achten müssen.

Im übrigen sollte der Bundesminister künftig dafür Sorge tragen, daß personelle Verflechtungen zwischen Auftragnehmern und Auftraggebern vermieden, zumindest aber in derartigen Fällen die Entscheidungen über Auftragserteilung und Leistungsabnahme nur nach unabhängiger Prüfung getroffen werden.

Der Bundesrechnungshof hält auch seine Kritik an der ungenügenden Projektablaufkontrolle aufrecht. Die Ausführungen des Bundesministers lassen nicht erkennen, weshalb er trotz der erst zum Projektende vorgesehenen Lieferung der Test- und Entwicklungssysteme noch Mitte des Jahres 1989 von einem planmäßigen Projektabschluß ausging.

Die Erläuterungen des Bundesministers zur Nutzung der Test- und Entwicklungssysteme können eine Abrechnung nicht rechtfertigen, die den Grundsätzen verursachungsgerechter Kostenzuordnung widerspricht. Zuwendungsfähig wären nach den Förderbestimmungen nur die durch eine Nutzung im Projekt verursachten Kosten, d. h. die anteiligen Abschreibungen, gewesen.

Der Bundesminister sollte prüfen, welche Folgerungen aus der unentgeltlichen Abgabe der Test- und Entwicklungssysteme und deren überwiegender Verwendung außerhalb der Fördermaßnahme zu ziehen sind.

25.4

Der Bundesminister sollte die aufgezeigten schwerwiegenden Mängel zum Anlaß nehmen, die notwendigen Konsequenzen hinsichtlich der organisatorischen Gestaltung und der Durchführung seiner Verbundvorhaben zu ziehen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

26 Steuerrückstände
(Kapitel 60 01)

26.0

Der Bundesminister der Finanzen hat nicht hinreichend auf die Verringerung von Steuerrückständen hingewirkt, die im Bereich einer Oberfinanzdirektion erheblich von der allgemeinen Entwicklung der Steuerrückstände abwichen.

Soweit eine Überlastung der Vollstreckungsstellen für Rückstände ursächlich war, könnte ein rechnergestütztes Verfahren zur Aufrechnung von Steuerrückständen mit Erstattungsansprüchen die Vollstreckungsstellen entlasten. Dieses Verfahren ist bisher nicht bundesweit eingeführt worden.

26.1

Bei der angespannten Haushaltslage des Bundes und der Länder kommt der rechtzeitigen und vollständigen Festsetzung und Erhebung der Besitz- und Verkehrsteuern durch die Finanzämter eine besondere Bedeutung zu.

Der Bundesrechnungshof hat zuletzt in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 (Drucksache 8/3238 Nrn. 96 bis 103) über Möglichkeiten zur Verringerung der Rückstände u. a. auch durch wirksamere Vollstreckungsmaßnahmen der Finanzämter berichtet. Er hat auf der Grundlage der jährlich vom Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) erstellten Rückstandsübersicht neuerlich einzelne Aspekte der Steuererhebung untersucht.

26.2 Rückstandsquote in einem Bundesland

Der Bundesrechnungshof hat in einem Bundesland erhebliche Abweichungen gegenüber der allgemeinen Entwicklung der Steuerrückstände festgestellt.

Bei der Einkommensteuer liegt die (echte) Rückstandsquote — Rückstände ohne gestundete und von der Vollziehung ausgesetzte Beträge — seit Jahren über dem Durchschnittswert der anderen Bundesländer. Sie erreichte am 30. November 1987 37 v. H. des Kassensolls, die Durchschnittsquote der Bundesländer betrug lediglich rd. 7 v. H. Die Gesamtrückstände an Einkommensteuer — also einschließlich gestundeter und von der Vollziehung ausgesetzter Beträge — erreichten in diesem Bundesland am 30. November 1987 sogar 55 v. H. des Kassensolls bei einem Durchschnittswert der Bundesländer von 19 v. H. Die Rückstände haben sich in den Folgejahren noch erhöht und die Differenzen im Verhältnis zum Durchschnitt der Länder noch vergrößert. So betrugen die echten Rückstände zum 30. November 1990 44 v. H. bei einem Bundesschnitt von 6 v. H., die Gesamtrückstände 65 v. H. bei einem Bundesschnitt von 17 v. H.

26.2.1

Der Bundesminister hat vor dem Tätigwerden des Bundesrechnungshofes unterlassen, die Gründe für diese Abweichungen aufzuklären und bei der obersten Finanzbehörde des Bundeslandes auf eine zeitnahe Steuererhebung hinzuwirken. Er hat nunmehr mitgeteilt, er habe sich wegen der nach wie vor unbefriedigenden Entwicklung der Rückstände bei verschiedenen Steuerarten inzwischen wiederholt an den Finanzminister dieses Bundeslandes gewandt.

26.2.2

Der Bundesrechnungshof hält das Vorgehen des Bundesministers für unzureichend. Der Bundesminister hat verspätet auf Fehlentwicklungen hingewiesen und nicht mit dem gebotenen Nachdruck auf gezielte Maßnahmen zur Verringerung der Rückstände sowie zur gesetzesgemäßen Steuererhebung hingewirkt. Mittels seiner Weisungsrechte (Artikel 85 Abs. 3 und 4 i. V. m. Artikel 108 Abs. 3 Satz 2 GG) hat der Bundesminister auch im Bereich der Steuererhebung die Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu gewährleisten und von den dort genannten Möglichkeiten (Berichts- und Aktenvorlage, notfalls Entsendung von Beauftragten) Gebrauch zu machen. Der Bundesminister muß deshalb die ihm von den Ländern zu übermittelnden jährlichen Rückstandsüber-

sichten analysieren und den daraus erkennbaren besonderen Entwicklungen in einzelnen Ländern oder Oberfinanzdirektionsbezirken gezielt nachgehen. Er sollte insbesondere überdurchschnittliche Abweichungen in der Rückstandsquote zum Anlaß nehmen, bei den betroffenen Ländern auf eine zeitnahe und nachdrückliche Steuererhebung hinzuwirken. Kommt das hier in Frage stehende Bundesland dieser wiederholten Aufforderung nicht nach, muß der Bundesminister über weitergehende Maßnahmen entscheiden.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

26.3 Einführung eines automationsgestützten Verrechnungsverfahrens

26.3.1

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 (Drucksache 8/3238 Nrn. 96 bis 103) die bundesweite Einführung automationsgestützter Verfahren angeregt, die — entsprechend der Praxis in einigen Bundesländern — sicherstellen sollten, daß fällige Kraftfahrzeugsteuern mit Lohnsteuer-Erstattungsansprüchen aufgerechnet werden können. Der Bundesminister hatte erst im Jahre 1986 mit den obersten Finanzbehörden der Länder die Einführung eines weitgehend bundeseinheitlichen automationsgestützten Aufrechnungsverfahrens erörtert. Eine grundsätzliche Vereinbarung über ein bundesweites Verfahren ist jedoch bisher nicht zustande gekommen.

26.3.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister erneut gebeten, auf ein einheitliches Verfahren hinzuwirken. Er hat darauf hingewiesen, daß die Vollstreckungsstellen insbesondere durch viele Fälle rückständiger Kraftfahrzeugsteuer belastet sind und dadurch die sorgfältige Bearbeitung der finanziell gewichtigeren Rückstandsfälle bei anderen Steuerarten beeinträchtigt wird.

26.3.3

Der Bundesminister hat dieser Auffassung grundsätzlich zugestimmt und den obersten Finanzbehörden der Länder auch nahegelegt zu prüfen, ob die Rückstände aus Fällen mit geringer finanzieller Bedeutung niederzuschlagen sind.

Er hat außerdem mitgeteilt, er habe zwischenzeitlich mit den Bundesländern des Programmierverbundes ein Grobkonzept für ein automationsunterstütztes Verfahren zur Aufrechnung von Rückständen (z. B. von Kraftfahrzeugsteuer) mit Erstattungsansprüchen der Steuerpflichtigen (z. B. aus dem Lohnsteuer-Jahresausgleich) abgestimmt. Ein entsprechendes Verfahren sei in einem Land seit Anfang des Jahres 1990 im Einsatz, sechs weitere Länder würden folgen. In den anderen Ländern behinderten Personalengpässe die Planung und Verwirklichung des Verfahrens. Er werde jedoch die Angelegenheit mit dem Ziel der Beschleunigung mit den Ländern erörtern.

26.3.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die sich aus der Vielzahl der Automationsvorhaben sowie aus Personalengpässen ergebenden Schwierigkeiten und Belastungen für die Finanzbehörden des Bundes und der Länder. Er ist gleichwohl der Auffassung, daß ein bereits vor mehr als zehn Jahren angeregtes Verfahren alsbald in allen alten Bundesländern eingeführt werden sollte; dies würde vor allem eine spürbare Entlastung der Vollstreckungsstellen bei der Erhebung rückständiger Kraftfahrzeugsteuern zugunsten verstärkter Aktvitäten bei den finanziell noch gewichtigeren Steuern bewirken. Von den echten Rückständen zum 30. November 1989 entfielen rd. 373 Mio. DM auf die Kraftfahrzeugsteuer. Ihr Anteil an der Höhe der Gesamtrückstände ist zwar verhältnismäßig gering (4,7 v. H.), gemessen an der Zahl der zu bearbeitenden Fälle aber bedeutend (45,1 v. H.). Der durchschnittliche Rückstand betrug bei der Kraftfahrzeugsteuer 387 DM je Einzelfall, bei den übrigen Steuern hingegen 6 516 DM. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die Bundesländer zur Gewährleistung gleicher Programmergebnisse und eines ausgewogenen Leistungsstandes das Einvernehmen mit dem Bundesminister herbeiführen (§ 20 Abs. 1 Finanzverwaltungsgesetz).

Diese Entlastung der Vollstreckungsstellen im Bereich der Kraftfahrzeugsteuer würde Personal freisetzen, das insbesondere zur Beitreibung der Gemeinschaftsteuern eingesetzt werden könnte.

27 Besteuerung von Sportvereinen der Bundesligen (Kapitel 60 01)

27.0

Die Finanzbehörden haben die Steuererklärungen von Bundesliga-Sportvereinen überwiegend nicht hinreichend auf steuerlich bedeutsame Sachverhalte untersucht. Soweit sie Verstöße gegen das Gemeinnützigkeitsrecht feststellten, haben sie häufig nicht die notwendigen steuerlichen Folgerungen gezogen.

27.1

Nach dem in der Abgabenordnung (AO) geregelten Gemeinnützigkeitsrecht (§§ 51 bis 68) können Sportvereine Steuerbefreiungen und Vergünstigungen im Rahmen ihrer gemeinnützigen Satzungszwecke in Anspruch nehmen. Soweit sie wirtschaftliche Geschäftsbetriebe (z. B. Lizenzspielerabteilungen) unterhalten, unterliegen sie der allgemeinen Steuerpflicht.

Die für die gemeinnützigen Zwecke gebundenen Mittel (Beiträge, Spenden, Zuschüsse, Vermögenser-

träge) dürfen nicht für steuerpflichtige wirtschaftliche Geschäftsbetriebe eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Bundesländern stichprobenmäßig geprüft, ob die Finanzbehörden bei der Besteuerung von Sportvereinen, die einer Bundesliga (Fußball, Handball, Eishockey) angehören, das Gemeinnützigkeitsrecht beachten.

27.2

Nach seinen Feststellungen untersuchten die Finanzbehörden die von den Sportvereinen eingereichten Steuererklärungen nicht hinreichend auf steuerlich relevante Sachverhalte mit Auswirkungen auf die Gemeinnützigkeit.

Bei Vereinen der Fußballbundesliga zählten zum wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „sportliche Veranstaltungen" bis zur Neuregelung durch das Vereinsförderungsgesetz ab 1. Januar 1990 nicht nur die Lizenzspielerabteilungen, sondern alle sportlichen Veranstaltungen, die gegen Entgelt besucht wurden. Ergaben sich aus diesen Veranstaltungen Verluste, hatten die Finanzbehörden zu prüfen, ob dem Verein die Gemeinnützigkeit zu entziehen war. So haben beispielsweise über einen längeren Zeitraum hinweg entstandene Fehlbeträge in Millionenhöhe aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb der Lizenzspielerabteilung insgesamt zu Verlusten aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „sportliche Veranstaltungen" geführt. Obwohl Mittel aus dem „ideellen Bereich" teilweise zum Ausgleich von Verlusten in den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb geflossen waren, zogen die Finanzbehörden daraus in den geprüften Fällen im Ergebnis keine Folgerungen für deren Gemeinnützigkeit.

Auch nach der neuen Rechtslage, nach der ein steuerpflichtiger wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb dann gegeben ist, wenn die Einnahmen (brutto) aus den sportlichen Veranstaltungen 60 000 DM übersteigen, dürfen grundsätzlich Verluste aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb nicht aus Vereinsmitteln ausgeglichen werden.

27.2.1

Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) hat erklärt, er habe die Finanzbehörden der Länder gebeten, darauf zu achten, daß die Finanzämter nach dem Anwendungserlaß zur AO verfahren. Danach solle bei schädlichen Dauerverlusten die Gemeinnützigkeit versagt werden. Soweit jedoch Mittel aus dem ideellen Bereich zum Ausgleich von Verlusten aus den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben verwendet würden, halte er dies für unschädlich, wenn es nur gelegentlich geschehe und wenn der Ausgleich der Verluste auf anderem Wege ernsthaft versucht werde. Auch den Ausgleich von Verlusten durch dafür bestimmte Umlagen, Zuschüsse usw. halte er für unschädlich für die Gemeinnützigkeit. Bei seiner Auffassung stütze er sich auf das Urteil des Bundesfinanzhofes vom 2. Oktober 1968 (Bundessteuerblatt — BStBl. — 1969 II S. 43). Dieses hatte von auf einer Fehlkalkulation beruhenden geringfügigen Verlusten aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb eines Reit- und Fahrvereins gehandelt, die aus Vereinsmitteln ausgeglichen worden waren. Der Bundesfinanzhof hatte keine Gefährdung der Gemeinnützigkeit angenommen, soweit der Verlustausgleich auf andere Art, z. B. durch Sonderleistungen der Mitglieder, angestrebt worden war.

27.2.2

Der Bundesrechnungshof hält das erwähnte Urteil des Bundesfinanzhofes in den vorliegenden Fällen für nicht einschlägig, weil ihm lediglich geringfügige und gelegentliche Verluste eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes zugrunde lagen. In den vom Bundesrechnungshof aufgegriffenen Fällen handelt es sich dagegen überwiegend um Dauerverluste in Millionenhöhe.

27.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gewährten Sportvereine ihren Mitgliedern ermäßigten Eintritt zu den Heimspielen ihrer Fußballbundesligamannschaft. Einige Sportvereine betrieben Mitgliederwerbung unter Hinweis auf die Überlassung verbilligter Eintrittskarten. Bei Jahreseintrittskarten überstieg der Ermäßigungsbetrag häufig den Mitgliedsbeitrag. Bei einem Sportverein betrug beispielsweise der durchschnittliche Jahresmitgliedsbeitrag 40 DM, während die Ermäßigung für die Jahreseintrittskarte zwischen 75 DM für einen Stehplatz und 200 DM für einen Platz auf der Haupttribüne lag.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Abgabe verbilligter Eintrittskarten an Vereinsmitglieder einen Verstoß gegen das Gebot der Selbstlosigkeit (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 AO). Gemeinnützige Vereine dürfen weder sich noch ihren Mitgliedern eigennützige Vorteile verschaffen (Urteil des Bundesfinanzhofes vom 13. Dezember 1978, BStBl. 1979 II S. 482). Durch die Verbilligung von Eintrittskarten für Vereinsmitglieder werden Mitgliedsbeiträge, die in den ideellen (steuerfreien) Bereich fließen und nur für satzungsgemäße Zwecke verwendet werden dürfen, bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise zu verdeckten Entgelten für Leistungen, die der Verein innerhalb seines steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „sportliche Veranstaltungen" erbringt. Gleichzeitig handelt es sich um eine Vorteilsgewährung an die Vereinsmitglieder, die nicht dem Steuerrecht entspricht. In den Fällen, in denen Vereine Mitglieder unter Hinweis auf verbilligten Eintritt werben, handelt es sich von vornherein nicht um echte Mitgliedsbeiträge, weil eigennützige Zwecke in Aussicht gestellt und gewährt werden. Dies widerspricht der Regelung in § 55 AO.

Der Bundesminister hat mit den obersten Finanzbehörden der Länder — ausgehend von dieser Rechtsauslegung des § 55 AO — die Auffassung vertreten, aus Billigkeitsgründen könne die verbilligte Überlassung von Eintrittskarten an Mitglieder von Sportver-

einen hingenommen werden, wenn der Ermäßigungsbetrag für die Eintrittskarten im Kalenderjahr den Mitgliedsbeitrag nicht übersteige.

Der Bundesrechnungshof läßt dahingestellt, ob die Voraussetzungen für eine Billigkeitsmaßnahme vorliegen; auf jeden Fall ist festzustellen, daß die Finanzverwaltung sich nicht an die eigene Vorgabe hält, wonach die Ermäßigungen den Mitgliedsbeitrag nicht überschreiten dürfen.

Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß zumindest die eigenen Vorgaben beachtet werden.

27.4

Die Finanzbehörden erkannten in mehreren Fällen Zahlungen für Jahreseintrittskarten zu sportlichen Veranstaltungen teilweise als Spende an.

27.4.1

Der Bundesrechnungshof hält diese Praxis für unzulässig. Eine Spende setzt eine freiwillige Geldzahlung voraus, die keinen — auch nicht teilweise — Entgeltcharakter haben darf. Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zum Schulgeld ist eine Aufteilung einer einheitlichen Leistung in einen Entgelt- und einen Spendenanteil unzulässig.

27.4.2

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er und die obersten Finanzbehörden der Länder die Auffassung des Bundesrechnungshofes teilen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister nunmehr auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirkt.

28 Anwendungserlaß zu § 67a Abgabenordnung — Sportliche Veranstaltungen
(Kapitel 60 01)

28.0

Die Regelung im Anwendungserlaß zur Abgabenordnung steht nicht im Einklang mit dem Gesetz, soweit sie die sogenannte Bandenwerbung sowie die Werbung durch Lautsprecheranlagen bei Sportveranstaltungen der Vereine als steuerfreie Vermögensverwaltung behandelt.

28.1 Werbung durch Sportvereine

28.1.1

Im Anwendungserlaß zur Abgabenordnung (AEAO) Nr. I 9 zu § 67a AO grenzt der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) bei Sportvereinen den steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb von der steuerfreien Vermögensverwaltung in der Weise ab, daß er einerseits die entgeltliche Übertragung des Rechts zur Nutzung von Werbeflächen auf Sportkleidung (z. B. auf Trikots, Sportschuhen und Helmen) stets dem steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb des Sportvereins zuordnet, während er die entgeltliche Übertragung des Rechts zur Nutzung von Werbeflächen in vereinseigenen oder gemieteten Sportstätten (z. B. an der Bande) sowie von Lautsprecheranlagen an Werbeunternehmer als steuerfreie Vermögensverwaltung beurteilt, wenn dem Pächter (Werbeunternehmer) ein angemessener Gewinn verbleibt.

28.1.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes steht die Zuordnung der sogenannten Bandenwerbung und der Werbung durch Lautsprecheranlagen zur steuerfreien Vermögensverwaltung nicht im Einklang mit dem Gesetz.

28.1.3

Nach § 14 AO ist eine Tätigkeit als wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb anzusehen, wenn sie über den Rahmen einer Vermögensverwaltung hinausgeht. Vermögensverwaltung liegt in der Regel vor, wenn Vermögen lediglich genutzt wird.

Bei der Bandenwerbung und der Werbung durch Lautsprecheranlagen erschöpft sich die Tätigkeit der Sportvereine regelmäßig nicht in der bloßen Übertragung des Rechts zur Durchführung dieser Werbemaßnahmen. Diese sind vielmehr nur in engem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit den sportlichen Veranstaltungen des Vereins selbst möglich. Deshalb hängt auch der Ertrag der Rechtsübertragung wesentlich vom Umfang der sportlichen Betätigung und vom sportlichen Erfolg der einzelnen Vereine ab. Die Vereine beeinflussen daher in erheblichem Maße durch ihre sportlichen Veranstaltungen auch den Erfolg der Werbemaßnahmen. Ihre Tätigkeit geht daher über den Rahmen der bloßen Vermögensverwaltung hinaus und bewirkt eine Beteiligung am allgemeinen Wirtschaftsleben. Auf das von der Finanzverwaltung aufgestellte Kriterium, Vermögensverwaltung liege vor, wenn dem Pächter ein angemessener Gewinn verbliebe, kann es daher im Ergebnis nicht ankommen.

Auch für die Werbeunternehmer erscheint die Werbung nur lohnend, wenn die Werbemaßnahmen durch die sportlichen Veranstaltungen des Vereins einem breiten Publikum zugänglich gemacht werden können. Sie wären an Werbemaßnahmen in Sportstätten nicht interessiert, wenn nicht gleichzeitig sportliche Veranstaltungen stattfinden und Gelegenheit geschaffen wird, die Öffentlichkeit zu erreichen.

28.2

Der Bundesminister hat zunächst auf die Auffassung der obersten Finanzbehörden der Länder verwiesen, wonach die Verpachtung von Werberechten als steuerfreie Vermögensverwaltung behandelt werden könne. Sie sähen in der Durchführung der sportlichen Veranstaltungen keine Betätigung, die eine über den Rahmen der Vermögensverwaltung hinausgehende Beteiligung an der vom Pächter vorgenommenen Werbung darstelle (Ausnahme: Trikotwerbung). Diese Auslegung des § 14 AO würde auch durch das Urteil des Bundesfinanzhofes vom 8. März 1967 (BStBl III S. 373) gestützt.

Die Verpachtung von Werberechten könne nicht anders behandelt werden als die Verpachtung von Vereinsgaststätten und anderen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben, die unzweifelhaft Vermögensverwaltung sei.

28.3

Der Bundesrechnungshof ist bei seiner Auffassung geblieben, daß es der Verwaltung verwehrt ist, eindeutige Entscheidungen des Gesetzgebers durch großzügige Auslegung in Ausführungsbestimmungen zu verändern.

Abgesehen davon, daß sich der Bundesminister für seine Auffassung nicht auf das vorgenannte Urteil des Bundesfinanzhofes berufen kann, hat der Bundesfinanzhof inzwischen durch Urteil vom 13. März 1991, Az. I R 8/88, entschieden und damit eindeutig klargestellt, daß ein gemeinnütziger Verein mit der entgeltlichen Gestattung von Bandenwerbung in seinen Sportstätten die Grenzen einer Vermögensverwaltung überschreitet und einen steuerschädlichen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhält.

Der Bundesminister hat daraufhin veranlaßt, daß die entsprechende Regelung im Anwendungserlaß zur AO überprüft wird.

28.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

29 Umsatzbesteuerung von jugendgefährdenden Schriften
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

29.0

Erzeugnisse des graphischen Gewerbes mit jugendgefährdendem Inhalt werden mit unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen versteuert. In den letzten Jahren wurde nur ein geringer Teil des einschlägigen Schrifttums — und hierbei insbesondere die Grenzfälle und leichteren Fälle der Jugendgefährdung — dem vollen Steuersatz unterworfen, während offensichtlich sittlich schwer jugendgefährdende Schriften mangels Notwendigkeit einer Indizierung durch die Bundesprüfstelle zu einem großen Teil dem ermäßigten Steuersatz unterlagen. Die Anwendung des vollen Steuersatzes hätte zu Steuermehreinnahmen von annähernd 6 Mio. DM jährlich geführt.

29.1

Nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) i. V. m. Nr. 49 der hierzu ergangenen Anlage unterliegen Lieferungen, Eigenverbrauch und Einfuhr von Büchern und anderen Erzeugnissen des graphischen Gewerbes dem ermäßigten Steuersatz; ausgenommen von dieser Vergünstigung sind Erzeugnisse, die aufgrund einer Entscheidung der Bundesprüfstelle nach dem Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften (GjS) in eine Liste aufgenommen wurden (Indizierung).

Der ermäßigte Steuersatz soll den Endverbraucher von Gütern des lebensnotwendigen Bedarfs entlasten (Amtliche Begründung zum Entwurf eines Umsatzsteuergesetzes, Drucksache IV/1590 S. 17). Mit der genannten Regelung wurde u. a. beabsichtigt, kulturelle Leistungen steuerlich zu begünstigen. Ausgenommen werden sollten jedoch jugendgefährdende Schriften (vgl. Schriftlicher Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, zu Drucksache V/1581 S. 4). Bei den Ausschußberatungen wurde davon ausgegangen, daß sich die Herausnahme der jugendgefährdenden Schriften anhand der Liste, „die genau festlegt, welche Schriften darunter fallen", in der Praxis ohne Schwierigkeiten durchführen lasse.

29.2

Die steuerliche Regelung berücksichtigt nicht die Vorschrift des § 6 GjS, wonach „offensichtlich sittlich schwer jugendgefährdende Schriften" auch ohne Aufnahme in die Liste den Beschränkungen des Gesetzes unterliegen. Darunter werden im wesentlichen rassistische, gewaltverherrlichende und pornographische Schriften verstanden, die ebenfalls Jugendlichen weder zugänglich gemacht noch außerhalb von Geschäftsräumen verbreitet werden dürfen und für die nicht geworben werden darf (§§ 3 bis 5 GjS). Die Bundesprüfstelle, die nur auf Antrag tätig wird, sieht in der Regel von einer Indizierung ab, wenn die vertreibenden Verlage dem Einzelhandel die vertragliche Auflage machen, die Verbote der §§ 3 bis 5 GjS zu beachten. Aus den gleichen Gründen werden bereits begonnene Indizierungsverfahren ausgesetzt oder eingestellt.

Eine Nichtindizierung dieser Schriften führt zur Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf derartige Druckerzeugnisse. Darüber hinaus tritt die Steuervergünstigung u. a. beim Umsatz solcher Schriften ein, die wegen der Dauer des Indizierungsverfahrens schon mit erheblichen Auflagenteilen vor dem Abschluß des Verfahrens verkauft wurden oder deren Indizierung mangels Kenntnis oder wegen Arbeitsüberlastung der antragsberechtigten Jugendbehörden nicht beantragt wird.

Der Bundesminister hatte bereits im Jahre 1968 geprüft, ob neben den indizierten Schriften auch jene von der Steuervergünstigung ausgenommen werden sollten, die Jugendliche offensichtlich sittlich schwer gefährden. Er sah aber von einer Initiative zur Änderung der Anlage zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UStG ab, nachdem der Bundesminister für Familie und Jugend auf Anfrage erklärt hatte, in der Praxis sei auch bei offensichtlich sittlich schwer jugendgefährdenden Schriften die Listeneintragung sichergestellt; lediglich bei Schriften, die durch Bild für Nacktkultur werben, werde eher von einem Indizierungsantrag abgesehen, da hier Zweifel zumeist nicht bestünden. In den Folgejahren befaßten sich die Umsatzsteuerreferenten der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder wiederholt mit dem als unbefriedigend angesehenen steuerlichen Rechtszustand, lehnten aber eine Änderung des Umsatzsteuerrechts ab.

Nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes ging die Zahl der Indizierungen im Laufe der Jahre, insbesondere nach der begrenzten Freigabe der sogenannten einfachen Pornographie Anfang des Jahres 1975, erheblich zurück. Während im Jahre 1968 noch 729 Schriften indiziert wurden, waren es im Jahre 1990 trotz erheblicher Ausweitung des einschlägigen Schrifttums nur noch 106 Schriften. Der ermäßigte Steuersatz wurde mangels ausreichender und zeitgerechter Indizierung in den letzten Jahren auf den überwiegenden Teil dieses Schrifttums angewendet, was zu geschätzten Steuermindereinnahmen von annähernd 6 Mio. DM jährlich führte.

29.3

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß dieses durch die geltende Rechtsordnung bedingte Ergebnis vom Gesetzgeber nicht gewollt war. Er sieht darüber hinaus in der günstigeren steuerlichen Behandlung offensichtlich sittlich schwer jugendgefährdender Schriften im Sinne des § 6 GjS gegenüber den in die Liste aufgenommenen jugendgefährdenden Schriften im Sinne des § 1 Abs. 1 GjS eine Verletzung des Gleichheitssatzes des Artikels 3 Abs. 1 GG und des davon umfaßten Grundsatzes der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

29.4

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Rechtsvorschrift eindeutig sei, dem Willen des Gesetzgebers entspreche und es nicht erlaube, die Ausnahmeregelung in Nr. 49 der Anlage zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UStG im Auslegungswege auf nicht indizierte jugendgefährdende Schriften auszudehnen. Auch Gründe der Praktikabilität im Hinblick auf eine möglichst einfache Umsatzbesteuerung sprächen für die gegenwärtige Regelung, die eine klare Abgrenzung der nicht begünstigten Druckerzeugnisse von den begünstigten ermögliche. Eine Ausdehnung der Ausnahmeregelung auf nicht indizierte jugendgefährdende Schriften werde den praktischen Gegebenheiten — wie z. B. dem Aufgabenbereich und der Arbeitslage der Finanzämter — nicht gerecht. Den Finanzbehörden könne schlechterdings nicht zugemutet werden, die dazu notwendigen Feststellungen zu treffen, zumal angesichts der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Kunstvorbehalt im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 2 GjS außerordentlich schwierige rechtliche Beurteilungen damit verbunden seien. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes könne angesichts dieser Sach- und Rechtslage nicht angenommen werden. Eine umsatzsteuerliche Gleichbehandlung indizierter und nicht indizierter jugendgefährdender Schriften ließe sich letztlich nur dadurch erreichen, daß auf die bisherige Ausnahme indizierter jugendgefährdender Schriften von der Umsatzsteuerermäßigung verzichtet würde. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG-Kommission) habe in einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Annäherung der Mehrwertsteuersätze den ermäßigten Steuersatz für Bücher, Zeitungen und Zeitschriften ohne Einschränkungen vorgesehen. Für eine Prüfung der vom Bundesrechnungshof geschätzten Steuerausfälle fehle es an dem notwendigen statistischen Material.

29.5

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen nicht. Im Gesetzgebungsverfahren ist eindeutig der Wille zum Ausdruck gekommen, Schriften mit jugendgefährdendem Inhalt nicht zu begünstigen. Dies muß um so mehr für die offensichtlich sittlich schwer jugendgefährdenden Erzeugnisse gelten. Die Erwartung, daß die meisten jugendgefährdenden Schriften der Indizierung unterfallen würden, hat sich nicht erfüllt. Die Anknüpfung des vollen Umsatzsteuersatzes allein an die Indizierung führt im Regelfall dazu, daß nur die Schriften mit dem vollen Satz besteuert werden, bei denen ein Kunstvorbehalt von vornherein auszuschließen und der jugendgefährdende Inhalt nicht so offenkundig und eindeutig ist, daß die beteiligten Wirtschaftskreise von sich aus die Beschränkungen der §§ 3 bis 5 GjS angesichts der Strafbestimmung des § 21 GjS beachten. Die Anwendung des vollen Umsatzsteuersatzes sowohl auf indizierte als auch auf offensichtlich sittlich schwer jugendgefährdende Schriften würde die Unternehmer schon aus Eigeninteresse veranlassen, auch in offenkundigen und anerkannten Fällen jugendgefährdenden Inhalts die Schriften dem vollen Steuersatz zu unterwerfen; hierdurch würde ausschließlich der Endverbraucher wirtschaftlich belastet, für dessen Kaufentscheidung die zu zahlende Umsatzsteuer ohne Bedeutung sein wird. Eine größere Arbeitsbelastung der Finanzbehörden ist nicht zu erwarten; sie sind vielmehr nach derzeitiger Sachlage außerstande, mit vertretbarem Zeitaufwand zu prüfen, welcher Teil des Schriftguts eines Händlers kraft Indizierung dem vollen Steuersatz und welcher dem ermäßigten Steuersatz unterliegt. Da Verleger, Zwischenhändler und Importeure bei indizierten wie auch bei offensichtlich sittlich schwer jugendgefährdenden Schriften ihre Abnehmer auf die Verbote und Beschränkungen nach dem GjS hinweisen müssen — Verstöße können mit bis zu 30 000 DM Geldbuße geahndet werden (§§ 4 Abs. 2 Satz 2, 6, 21 a GjS) —, könnten die Finanzbehörden wie auch die beteiligten Wirtschaftskreise für ihre steuerliche Be-

urteilung ohne großen Ermittlungsaufwand an diese Hinweise anknüpfen.

Daß die EG-Kommission im Rahmen der Annäherung der Mehrwertsteuersätze die uneingeschränkte Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf Bücher, Zeitungen und Zeitschriften vorgeschlagen hat, rechtfertigt keine andere Beurteilung. Der Vorschlag der EG-Kommission ist noch nicht vom Rat der Europäischen Gemeinschaften beschlossen. Die Bundesregierung ist nicht gehindert, dort ihre Vorstellungen einzubringen. Jugendgefährdende Schriften gehören nicht zu denjenigen Gütern, für die die Anwendung eines ermäßigten Steuersatzes gerechtfertigt ist. Die geschätzten Steuermehreinnahmen hat der Bundesrechnungshof anhand einer Modellrechnung ermittelt, die auf Akteneinsichtnahmen und freiwilligen Auskünften von mit solchen Waren handelnden Unternehmen beruht.

Der Bundesminister muß sich vorhalten lassen, daß er die gesetzgebenden Körperschaften nicht schon frühzeitig auf die aufgezeigte Fehlentwicklung hingewiesen hat.

30 Fördermittel aus dem Kommunalkreditprogramm

(1990: Kapitel 60 04 Titel 661 05;
1991: Kapitel 60 03 Titel 661 05)

30.0

Kredite aus dem Kommunalkreditprogramm konnten von Kreditnehmern in den neuen Bundesländern bei Vorhabensbeginn entgegen den Grundsätzen des Haushaltsrechts in voller Höhe abgerufen werden. Die Mittel wurden zum Teil auf Festgeldkonten angelegt oder zunächst zur Finanzierung von Ausgaben des Verwaltungshaushalts und nicht von Investitionsmaßnahmen eingesetzt.

30.1

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Deutsche Ausgleichsbank und die Berliner Industriebank AG (Hauptleihinstitute) vergeben im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft (Bundesminister) zinsverbilligte Kredite an kommunale Gebietskörperschaften der neuen Bundesländer zur Finanzierung von Investitionen, insbesondere zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Kommunalkreditprogramm). Insgesamt ist ein Kreditvolumen von 15 Mrd. DM vorgesehen. Mit Haushaltsmitteln des Bundes wird der Zinssatz für die Kredite um bis zu 3 v. H. jährlich ermäßigt.

Nach den Vergabebedingungen konnten die Kreditmittel nach dem Beginn des Investitionsvorhabens und bei Vorhaben, deren Verwirklichung sich über mehrere Jahre erstreckt, zu Beginn des jeweiligen Jahresabschnitts in voller Höhe abgerufen werden. Auch wenn mehrere Vorhaben in einem Antrag zusammengefaßt waren, aber nur ein Projekt begonnen wurde, konnte der beantragte Kredit in einer Summe ausgezahlt werden.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat bei Stichproben festgestellt, daß in den geprüften Fällen bis zum 31. März 1991 insgesamt über 100 Mio. DM ausgezahlte, aber erst später im Verlauf des Jahres 1991 oder noch danach benötigte Kredite zunächst auf Festgeldkonten angelegt oder für andere Zwecke ausgegeben worden waren:

Beispielsweise erhielt am 21. Dezember 1990 ein Landkreis den gesamten zur Finanzierung von Investitionsvorhaben bewilligten Kredit in Höhe von 17,6 Mio. DM ausgezahlt, obwohl nur ein Teilvorhaben mit einer Investitionssumme von 2 Mio. DM begonnen worden war. Im Februar 1991 war noch nicht abzusehen, ob und wann die Mittel für die restlichen Vorhaben benötigt würden.

In einem anderen Fall hatte ein Landkreis zusammen mit einer westdeutschen Firmengruppe eine GmbH & Co. KG gegründet (Anteil je 50 v. H.), die das Projekt durchführt. Der Landkreis hatte die in einer Summe ausgezahlten Kreditmittel in Höhe von 25 Mio. DM auf ein Festgeldkonto der GmbH & Co. KG überwiesen.

In anderen Fällen wurden Teile der ausgezahlten Gelder und die aus der Festgeldanlage angefallenen Guthabenzinsen zunächst zur Finanzierung von Ausgaben des Verwaltungshaushalts und nicht von Investitionsmaßnahmen eingesetzt.

30.3

Der Bundesrechnungshof hat das Auszahlungsverfahren und die Verwendung der Mittel beanstandet. Die Bedingungen der Mittelanforderung entsprechen nicht den üblichen Grundsätzen für die Auszahlung von Zuwendungen. Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen dürfen sie nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden. Das Auszahlungsverfahren habe nicht nur zu Unklarheiten bei den Antragstellern geführt, wie mit den überwiesenen Kreditmitteln zu verfahren sei, die erst Zug um Zug benötigt werden, sondern auch zu deren zweckwidriger Verwendung. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, das Auszahlungsverfahren in Einklang mit den Grundsätzen des Zuwendungsrechts zu bringen und darauf hinzuwirken, Kreditmittel nur noch nach Vorhabensfortschritt auszuzahlen.

30.4

Der Bundesminister hat im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen das Abrufverfahren geändert und zur Begründung mitgeteilt, daß „im Hinblick auf die inzwischen erreichte Verbesserung der Situation der kommunalen Haushalte nunmehr eine zügige Abwicklung der Vorhaben erwartet werden kann“. Kredite würden daher jetzt generell nur noch nach Vorhabensfortschritt ausgezahlt.

Darüber hinaus sei vorgesehen, vom Bundesrechnungshof angeregte Hilfestellungen und Hinweise für die Durchführung von Projekten und die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel an die Kommunen weiterzugeben, z. B. daß anfallende Guthabenzinsen für Investitonen verwendet werden sollen.

30.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß der Bundesminister seiner Forderung entsprochen und das Auszahlungsverfahren geändert hat. Zu beanstanden bleibt, daß es nicht von vornherein den Grundsätzen des Haushaltsrechts entsprach. Danach wird sogar ein vorzeitiger Abruf von bewilligten Zuwendungen unter Umständen mit einschneidenden Folgen, etwa dem völligen oder teilweisen Widerruf des Zuwendungsbescheides oder der Erhebung sogenannter Zweckentfremdungszinsen, belegt.

Die Darlehen im Rahmen des Kommunalkreditprogramms sind und waren nicht zur Verbesserung der Situation der kommunalen Haushalte oder zur Finanzierung von Ausgaben des Verwaltungshaushalts und schon gar nicht zur Anlage auf Festgeldkonten vorgesehen, sondern von der Zweckbestimmung her für investive Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur. Gegenüber solchen Kommunen, die Kreditmittel von sich aus nur nach Vorhabensfortschritt abgerufen haben, ist eine erhebliche Ungleichbehandlung entstanden, die aus förderpolitischer Sicht nicht vertretbar ist.

Der Bundesminister wird im Rahmen seiner Möglichkeiten sicherzustellen haben, daß insbesondere auch die vorzeitig ausgezahlten Kreditmittel zweckentsprechend eingesetzt werden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die dazu getroffenen Maßnahmen erfolgreich sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Bundesminister darüber hinaus bei den anderen für die neuen Bundesländer in seinem Geschäftsbereich aufgelegten Förderprogrammen, z. B. aus dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost, dafür Sorge trägt, daß dem Zweck des jeweiligen Förderprogramms zuwiderlaufende Verfahrensweisen sowie Ungleichbehandlungen der Empfänger von Fördermitteln vermieden werden.

Sondervermögen

Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über die Deutsche Bundesbahn beruhen auf Feststellungen des Bundesrechnungshofes und — insbesondere zum Jahresabschluß — des Prüfungsdienstes bei der Deutschen Bundesbahn, der den Jahresabschluß im Rahmen der Vorprüfung (§ 32 Abs. 5 Bundesbahngesetz) prüft.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 22. Oktober 1990 für das Geschäftsjahr 1988 Entlastung erteilt.

Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1989 wurde am 28. Januar 1991 vom Bundesminister für Verkehr (Bundesminister) genehmigt.

Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Mit einem realen Zuwachs von 4 v. H. des Bruttosozialproduktes konnte im Jahre 1989 das höchste Wirtschaftswachstum der letzten zehn Jahre erreicht werden.

Die Deutsche Bundesbahn erzielte im Jahre 1989 gegenüber dem Jahre 1988 nur ein leicht verbessertes Betriebsergebnis.

31 Jahresabschluß 1989 und Personalentwicklung 1990

Die Darstellungen der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung richten sich für das Geschäftsjahr 1989 nach den Richtlinien für den Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn und den hierzu ergangenen Einführungs- und Änderungserlassen des Bundesministers.

31.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den Nettobilanzwerten des Jahresabschlusses der Deutschen Bundesbahn (ohne ihre rechtlich unselbständigen Sozialeinrichtungen, das Bundesbahn-Sozialwerk und die Bundesbahn-Hausbrandversorgung) stellte sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1989 und im Vergleich zum Vorjahr folgendermaßen dar:

Aktiva	31. Dezember 1988	31. Dezember 1989	Veränderung gegenüber 1988 [1]	Anteil an der Nettobilanzsumme
	in Mio. DM		in v. H.	
Immaterielle Vermögensgegenstände	2 559,4	3 218,9	25,8	4,2
Sachanlagen [2]	65 173,5	66 791,0	2,5	87,6
Finanzanlagen	2 436,7	2 066,9	−15,2	2,7
Umlaufvermögen	3 011,9	3 161,3	5,0	4,1
Rechnungsabgrenzung	950,9	1 019,6	7,2	1,3
	74 132,4	76 257,7	2,9	100,0 [3]

Passiva	31. Dezember 1988	31. Dezember 1989	Veränderung gegenüber 1988 [1]	Anteil an der Nettobilanzsumme
	in Mio. DM		in v. H.	
Eigene Mittel	16 520,1	16 542,3	0,1	21,7
Baukostenzuschüsse und dergleichen von Dritten	8 828,5	8 967,7	1,6	11,8
Rückstellungen	1 225,6	1 833,0	49,6	2,4
Verbindlichkeiten	47 493,5	48 706,4	2,6	63,9
Rechnungsabgrenzung	64,6	208,3	222,4	0,3
	74 132,4 [3]	76 257,7	2,9	100,0 [3]

[1]) gerechnet mit gerundeten Beträgen
[2]) Aufwendungen für die Ingangsetzung und Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes sind eingerechnet
[3]) Summenabweichung rundungsbedingt

Auch im Geschäftsjahr 1989 war das um 1 617,5 Mio. DM auf 66 791 Mio. DM gestiegene Sachanlagevermögen ausschlaggebend für die Erhöhung der Nettobilanzsumme um 2 125,4 Mio. DM auf 76 257,7 Mio. DM. Wesentliche Ursache hierfür war die Steigerung des Sachanlagepostens „geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau" um 16,6 v.H. auf 12 272,7 Mio. DM, wovon allein 7 610,9 Mio. DM auf noch nicht fertiggestellte Tunnel- und Brückenbauwerke entfielen.

Der Schwerpunkt der Bautätigkeit lag im Jahre 1989 unverändert bei den Neubaustrecken Hannover — Würzburg und Mannheim — Stuttgart. Beide wurden zum Sommerfahrplan 1991 in Betrieb genommen. Die Jahresinvestitionen 1989 für die beiden Strecken betrugen rd. 1,37 Mrd. DM. Insgesamt wurden bisher (Stand: 1. Januar 1991) 15,1 Mrd. DM in diese Strekken investiert.

Auch im Jahre 1989 investierte die Deutsche Bundesbahn in erheblichem Umfang im Bereich der Fahrzeugbeschaffung. Bei den Triebwagen und den Reisezugwagen investierte sie mit 524,5 Mio. DM bzw. 376,9 Mio. DM die seither höchsten Beträge.

Bei den Finanzanlagen gab es innerhalb der Bilanzposition zum Teil gegenläufige Entwicklungen, die per Saldo zu einem Rückgang um 15,2 v.H. auf 2 066,9 Mio. DM führten.

So erhöhten sich die Buchwerte der von der Deutschen Bundesbahn direkt gehaltenen Anteile an verbundenen Unternehmen im Jahre 1989 im Vergleich zum Vorjahr um 255,3 Mio. DM (50,1 v.H.) auf 764,9 Mio. DM. Insgesamt war die Deutsche Bundesbahn am 31. Dezember 1989 — bei anhaltend steigender Tendenz — an 91 Unternehmen privaten Rechts unmittelbar und an 327 Unternehmen mittelbar in erster Stufe beteiligt.

Dagegen verringerten sich die Ausleihungen an Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis bestand, um 286,3 Mio. DM auf 23,4 Mio. DM und die sonstigen Finanzanlagen um 317,3 Mio. DM auf 755,8 Mio. DM. Überwiegende Ursache hierfür war, daß Familienheimdarlehen aufgrund der Zweiten Verordnung über die Erhöhung der Zinsen für Darlehen aus Wohnungsfürsorgemitteln vermehrt abgelöst worden sind.

Die eigenen Mittel stiegen zwar geringfügig um 22,2 Mio. DM auf 16 542,3 Mio. DM. Bei einem Grundkapital von 18 116,9 Mio. DM, Rücklagen in Höhe von 6 218,9 Mio. DM sowie einem Bilanzverlust von 7 793,4 Mio. DM stellten sie aber nur noch 21,7 v.H. der Nettobilanzsumme dar. Die negative Entwicklung (1986 25 v.H., 1987 23 v.H., 1988 22,3 v.H.) setzte sich damit weiter fort.

Dies gilt auch für die Verbindlichkeiten. Sie stiegen von 42 546,8 Mio. DM im Jahre 1986 (61,9 v.H. der Nettobilanzsumme) auf 48 706,4 Mio. DM (63,9 v.H.

der Nettobilanzsumme) im Jahre 1989 an und erreichten den bisher höchsten Stand.

Die Steigerung bei den Rückstellungen um 607,4 Mio. DM von 1 225,6 Mio. DM im Jahre 1988 auf 1 833,0 Mio. DM im Jahre 1989 ist hauptsächlich auf eine erstmals gebildete Rückstellung für die Sanierung von Altlasten in Höhe von 380 Mio. DM zurückzuführen. Dabei handelt es sich um voraussichtlich zur Beseitigung von Umweltschäden erforderliche Ausgaben.

31.2 Erfolgslage

Die folgende Übersicht enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Jahre 1988 und 1989:

Gewinn- und Verlustrechnung

	1988	1989	Veränderung gegenüber 1988	Veränderung gegenüber 1988[1]
	in Mio. DM			in v. H.
1 Erlöse aus dem Personen- und Gepäckverkehr	5 938,2	5 704,6	−233,6	−3,9
2 Erlöse aus dem Güter- und Expreßgutverkehr	8 805,1	8 903,2	98,1	1,1
3 Erlöse aus anderen Beförderungsleistungen	658,8	679,0	20,1[2]	3,1
4 Erfolgswirksame Ausgleichszahlungen	4 289,9	4 241,1	− 48,8	−1,1
5 Aktivierte Eigenleistungen	1 303,6	1 229,6	− 74,0	−5,7
6 Sonstige betriebliche Erträge	2 585,9	3 716,8	1 130,9	43,7
7 Summe 1	23 581,6[2]	24 474,2[2]	892,7[2]	3,8
8 Materialaufwand	6 100,6	6 140,3	39,7	0,7
9 Personalaufwand	16 009,5	15 952,7	− 56,8	−0,4
10 Abschreibungen	2 332,6	2 320,2	− 12,4	−0,5
11 Sonstige betriebliche Aufwendungen	1 067,1	1 781,5	714,4	66,9
12 Summe 2	25 509,7[2]	26 194,7	684,9	2,7
13 Betriebsergebnis (Su 1 abz. Su 2)	−1 928,2[2]	−1 720,5	207,6[2]	10,8
14 Finanzergebnis	−1 987,8	−2 117,0	−129,2	−6,5
15 Sonstiger Aufwand und Ertrag	− 19,2	− 20,8	− 1,6	−8,2
Jahresfehlbetrag (Saldo 13 bis 15)	3 935,2	3 858,3	− 76,9	−2,0

[1]) gerechnet in ungerundeten Beträgen
[2]) Summenabweichung rundungsbedingt

Die Umsatzerlöse der Deutschen Bundesbahn (Positionen 1 bis 3) sanken insgesamt um 115,4 Mio. DM (0,7 v. H.) von 15 402,1 Mio. DM im Geschäftsjahr 1988 auf 15 286,7 Mio. DM im Geschäftsjahr 1989.

Dies beruht — trotz verschiedener Tariferhöhungen (von durchschnittlich 1,8 v. H.) — hauptsächlich auf der Privatisierung des Bahnbusverkehrs.

Der außergewöhnlich hohe Anstieg der sonstigen betrieblichen Erträge um 1 130,9 Mio. DM (43,7 v. H.) ist im wesentlichen zurückzuführen auf um 596,7 Mio. DM höhere Verkaufserlöse für Sachanlagen (jetzt 1,1 Mrd. DM) und um 246,1 Mio. DM höhere Erträge aus Leistungen für Dritte — insbesondere im Zusammenhang mit Dienstleistungsüberlassungs- und Werkstattverträgen — (jetzt 0,8 Mrd. DM).

Wie in den vorangegangenen Geschäftsjahren verringerte die Deutsche Bundesbahn auch im Jahre 1989 ihren Personalbestand (vgl. Nr. 31.3). Dadurch konnten die linearen Bezügeerhöhungen und Verbesserungen der Besoldungsstruktur zum 1. Januar 1989 aufgefangen und darüber hinaus — wie im Vorjahr — eine Senkung der Personalausgaben um 56,8 Mio. DM (0,4 v. H.) auf 15 952,7 Mio. DM erreicht werden.

Der hohe Anstieg der sonstigen betrieblichen Aufwendungen um 714,4 Mio. DM (66,9 v. H.) beruhte vor allem auf der erstmaligen Zuführung des Betrages von 380 Mio. DM zu den Rückstellungen für Belange des Umweltschutzes.

31.3 Personallage 1990

31.3.1

Im Jahre 1990 verringerte die Deutsche Bundesbahn den Personalbestand um 6 585 Dienstkräfte (— 2,8 v. H.) und den Personalbedarf um 5 759 Dienstposten (— 2,4 v. H.). Der Personalbedarf lag am Jahresende 1990 um 1 028 Dienstposten unter dem Personalbestand. Der rechnerische Personalüberhang ging damit um 826 Kräfte zurück.

Die Personalentwicklung seit dem Jahre 1983 ist in der folgenden Übersicht dargestellt:

Jahresende	Personalbestand — Dienstkräfte —			Personalbedarf — Dienstposten —			Personalüberhang — Dienstkräfte —
	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Ist-Ergebnis
1	2	3	4	5	6	7	8 (3—6)
1983	304 000	302 872	−1 128	289 000	288 267	− 733	14 605
1984	291 500	289 513	−1 987	282 000	278 610	−3 390	10 903
1985	277 500	278 558	+1 058	271 200	272 719	+1 519	5 839
1986	267 810	268 176	+ 366	262 900	263 335	+ 435	4 841
1987	257 560	257 475	− 85	253 000	253 519	+ 519	3 956
1988	247 760	246 635	−1 125	244 200	243 120	−1 080	3 515
1989	240 660	238 979	−1 681	237 773	237 125	− 648	1 854
1990	234 000	232 394	−1 606	231 000	231 366	+ 366	1 028

31.3.2

Der zur Erfüllung der „Leitlinien zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn" vom 23. November 1983 für das Jahresende 1990 vorgesehene Personalbestand von ursprünglich 232 000 Dienstkräften wurde aufgrund der inzwischen eingetretenen Veränderungen (Arbeitszeitverkürzungen, Ausweitung des Ostverkehrs) auf 234 000 Dienstkräfte heraufgesetzt.

31.3.3

Die Deutsche Bundesbahn wies für das Jahr 1990 rechnerisch zwar einen Personalmehrbestand von 1 028 Kräften aus. Die tatsächliche Personallage war in bestimmten Betriebsführungsbereichen (Triebfahrzeug-, Zugbegleit-, Rangier- und Wagenuntersuchungsdienst) jedoch immer noch angespannt, obwohl seit dem letzten Quartal des Jahres 1990 beurlaubte Kräfte der Deutschen Reichsbahn bei der Deutschen Bundesbahn Personalhilfe leisteten und im Jahre 1990 Freizeitansprüche von über 443 000 Tagen durch Bezahlung abgegolten wurden (Vorjahr rd. 79 000 Tage). Die noch nicht ausgeglichenen Freizeitansprüche betrugen zum Jahresende mehr als eine Million Tage. Darüber hinaus wies der Durchschnitts-Krankenstand der Deutschen Bundesbahn, der im Jahre 1983 bei 8,3 v. H. lag, über Jahre hinweg eine steigende Tendenz auf und betrug nach 10,5 v. H. im Jahre 1989 nunmehr 10,7 v. H. Dabei fällt die Höhe des Krankenstandes vor allem in den Dienstzweigen Baudienst und Werkstättendienst (14 bis 15 v. H.) wegen der dort überalterten Personalstruktur ins Gewicht.

31.4 Gesamtwürdigung

Die wirtschaftliche Situation der Deutschen Bundesbahn ist weiterhin kritisch.

So zehrten im Geschäftsjahr 1989 allein die für die Kredittilgung (4 541,3 Mio. DM) und für Schuldzinsen (3 070,3 Mio. DM) aufzubringenden Beträge bereits die Hälfte der Umsatzerlöse auf.

Die Fremdverschuldung wuchs bis zum 31. Dezember 1989 auf 44 019 Mio. DM an. Für das Jahr 1990 ist mit einer Fremdverschuldung zum Jahresende in Höhe von 47 056,1 Mio. DM zu rechnen.

Auch die zum 1. Januar 1991 wirksam gewordene Schuldmitübernahme von Anleihen der Deutschen Bundesbahn in Höhe von 12 622 Mio. DM durch den Bund führt nicht zu einer dauerhaften Entlastung des Schuldenstandes der Deutschen Bundesbahn. Aufgrund eines hohen Nettokreditbedarfes rechnet der Vorstand der Deutschen Bundesbahn bereits wieder für das Ende des Jahres 1992 mit einer Fremdverschuldung in der gleichen Höhe wie zum 31. Dezember 1989.

Hinsichtlich der Personallage wird der Vorstand der Deutschen Bundesbahn seine Bemühungen um eine Konsolidierung fortzusetzen und dabei darauf hinzuwirken haben, daß vorhandene Mitarbeiter durch in Teilbereichen mögliche weitere Absenkung des Personalbedarfs für betriebsnotwendige Leistungen frei werden.

Die Deutsche Bundesbahn steht im Hinblick auf das angestrebte Zusammenwachsen der beiden deutschen Bahnen vor zusätzlichen wirtschaftlichen Problemen.

32 Entgeltvereinbarungen mit Projektentwicklern bei der Verwertung von Immobilien

32.0

Die Deutsche Bundesbahn vereinbarte im Rahmen der Verwertung von Immobilienprojekten überhöhte Entgelte mit Projektentwicklern.

32.1

Der Vorstand richtete im Jahre 1984 das Pilotprojekt „Verantwortungsbereich Immobilienprojekte bei der Bundesbahndirektion München" mit dem Ziel ein, in Zusammenarbeit mit Partnern aus der Privatwirtschaft auf der Grundlage von Projektentwicklungsverträgen „baurechtslose" bundesbahneigene Grundstücke im Rahmen der Planungshoheit der Gemeinden planerisch aufzubereiten und anschließend bestmöglich zu verwerten.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat etwa zwei Drittel der bis zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossenen 33 Projektentwicklungsverträge geprüft und dabei insbesondere festgestellt, daß die mit den Projektentwicklern vereinbarten Entgelte nicht immer angemessen waren, wie die folgenden Beispiele zeigen:

So veräußerte die Deutsche Bundesbahn mit Vertrag vom 25. November 1988 eine 13 200 m^2 große Grundstücksfläche in München zu einem Verkaufspreis von 13,1 Mio. DM. Von dieser Bruttobaulandfläche hatten die Erwerber im Wege des Vorteilsausgleichs 3 849 m^2 als Straßen- und Grünflächen an die Stadt unentgeltlich abzugeben, so daß im Ergebnis eine Nettobaulandfläche von 9 351 m^2 „geldwert" veräußert wurde. Danach errechnete sich ein Verkaufspreis in Höhe von 1 400,92 DM/m^2 (13,1 Mio. DM: 9 351 m^2).

Gemäß den vertraglichen Vereinbarungen erhielt der Projektentwickler ein Entgelt in Höhe von 50 v. H. des aus der baurechtlichen Aufwertung des Grundstücks erzielten Mehrerlöses. Dieser errechnete sich aus dem Unterschied zwischen Ausgangswert (736 DM/m^2) und Verwertungserlös (1 400,92 DM/m^2) und betrug 664,92 DM/m^2. Die Deutsche Bundesbahn zahlte dem Projektentwickler mithin ein Entgelt von 332,46 DM × 9 351 m^2 = 3 108 833 DM; dies entsprach fast einem Viertel des Erlöses aus dem Grundstücksgeschäft.

Für zwei weitere Grundstücke (rd. 98 000 m^2 und rd. 30 000 m^2) vereinbarte die Deutsche Bundesbahn mit demselben Projektentwickler ebenfalls ein Entgelt von jeweils 50 v. H. des Mehrerlöses, der aus der baurechtlichen Aufwertung erzielt werden würde. Die Veräußerung dieser Grundstücke steht noch aus.

32.3

Der Bundesrechnungshof hat die Höhe der Entgeltvereinbarungen beanstandet. Sie entspricht nicht den wirtschaftlichen Interessen der Deutschen Bundesbahn. Dies geht aus einem Vergleich mit der marktüblichen Maklergebühr hervor, die in der Regel bei 3 v. H. des Verkaufserlöses liegt, was im vorliegenden Verkaufsfall 393 000 DM entsprochen hätte. Selbst wenn zu berücksichtigen war, daß der Projektentwickler bei der Verwertung des Grundstücks erhebliche zusätzliche Aktivitäten über die übliche Maklertätigkeit hinaus entfaltete, erscheint der Unterschied in Höhe von 2 715 833 DM zwischen marktüblicher Maklergebühr und tatsächlich gezahltem Entgelt nicht gerechtfertigt, zumal für den Projektentwickler kein Verwertungsrisiko bestand.

32.4

Der Vorstand hat überhöhte Entgeltvereinbarungen eingeräumt und auf fehlende Erfahrungen hingewiesen. Nachdem sich die finanziellen Auswirkungen des nach seiner Einschätzung zunächst einleuchtenden Verfahrens der „Differenzberechnung" gezeigt hatten, habe er die Berechnung geändert. Grundlage sei jetzt ein Vom-Hundert-Anteil am Verwertungserlös. Der Bundesminister hat hierzu ergänzend mitgeteilt, daß der Vorstand entsprechende Richtlinien erlassen werde, die auch die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen würden.

Im übrigen hat der Vorstand hervorgehoben, daß eine angemessene Beteiligung am Verkaufserlös motivierend auf den Projektentwickler wirke. Im erwähnten Verkaufsfall sei das Risiko des Projektentwicklers, beispielsweise hinsichtlich des vor der Veräußerung durchgeführten Umlegungsverfahrens bei Unterschreitung des gutachterlich ermittelten hohen Ausgangswertes leer auszugehen, zu berücksichtigen gewesen. Es sei nicht vorhersehbar gewesen, daß bei der Verwertung des Grundstücks ein so hoher Mehrerlös erzielt werden würde. Das Ergebnis zeuge von der guten Arbeit des Projektentwicklers.

Hinsichtlich der beiden anderen Grundstücke verhandele der Vorstand zur Zeit, um eine Änderung der Entgeltvereinbarungen zugunsten der Deutschen Bundesbahn zu erreichen. Der Ausgang der Verhandlungen sei noch offen.

32.5

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß die Zusammenarbeit der Deutschen Bundesbahn mit privatwirtschaftlichen Partnern bei der Entwicklung und Verwertung großer bundesbahneigener Flächen grundsätzlich vorteilhaft sein kann. Der dabei angestrebte zusätzliche wirtschaftliche Nutzen sollte aber nicht durch überhöhte Entgeltvereinbarungen geschmälert werden.

Der Vorstand wird darauf hinzuwirken und sich auch davon zu überzeugen haben, daß die vertragschließende Stelle künftig mehr als bisher den wirtschaftlichen Interessen der Deutschen Bundesbahn Rechnung trägt.

33 Serviceleistungen der Deutschen Bundesbahn im Personenverkehr

33.0

Die Deutsche Bundesbahn ist — insbesondere aus Gründen des Wettbewerbs — bemüht, den Personenverkehr durch Serviceangebote attraktiver zu gestalten. Die Serviceleistungen sind teilweise verbesserungsbedürftig.

33.1

Die Deutsche Bundesbahn hat in dem Bestreben, ihre Position am Markt zu behaupten und auszubauen, eine Palette von Serviceangeboten eingeführt, wie „Am-Platz-Service" (Servieren von Getränken und kleinen Speisen am Sitzplatz in der ersten Wagenklasse der EC/IC-Züge), Gepäckträgerservice und Kofferkuli. Die Serviceleistungen sollen das Reisen mit der Bahn angenehmer und attraktiver machen, insbesondere aber systembedingte Wettbewerbsnachteile mildern und möglichst beseitigen.

33.2

Der Bundesrechnungshof und der Prüfungsdienst der Deutschen Bundesbahn haben Serviceangebote und -leistungen im Personenverkehr stichprobenweise geprüft und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt.

33.2.1

Der angestrebte Bedienungsstandard des „Am-Platz-Service" wurde häufig nicht erreicht.

- Es wurde versäumt, Speisen- und Getränkekarten auszulegen, obwohl eine derartige „Abteilwerbung" vorgesehen ist.
- Der Service unterblieb über längere Zuglaufstrecken, obwohl für die Bedienung genügend Zeit war.
- Bestellungen wurden zwar entgegengenommen, aber erst nach langen Wartezeiten oder überhaupt nicht ausgeführt, weil sich die Warenausgabe an die EC/IC-Betreuer wegen Überfüllung des Zugrestaurants verzögerte.

Die Servicemängel wurden zum Teil durch die Aufgabenstellung für die EC/IC-Betreuer verursacht, wonach die betrieblichen Aufgaben Vorrang vor dem „Am-Platz-Service" haben. Auch die Fahrausweiskontrolle geht dem Service vor. Deshalb ist bei stark besetzten Zügen und hoher Fahrgastfluktuation der „Am-Platz-Service" durch EC/IC-Betreuer nur eingeschränkt oder überhaupt nicht möglich. Der angestrebte positive Beitrag der Serviceleistung zur Attraktivität und zum Wirtschaftsergebnis der Deutschen Bundesbahn wird dadurch zumindest gefährdet.

Der Vorstand hat Servicemängel eingeräumt. Er meint jedoch, daß es sich um Einzelfälle handele, die — von Ausnahmen abgesehen — den Servicestandard nicht beeinträchtigten. Er habe sie gleichwohl zum Anlaß genommen, sofort steuernd einzugreifen. Obwohl der „Am-Platz-Service" Teil des Berufsbildes EC/IC-Betreuer und bei der Bewertung der Dienstposten berücksichtigt worden ist, hat der Vorstand die Auffassung vertreten, daß der entscheidende Motivationsschub so lange ausbleibe, als den EC/IC-Betreuern aus beamtenrechtlichen Gründen keine Provision für die Servicetätigkeit gezahlt werden könne.

Der Vorstand hat auf die inzwischen vorliegenden guten Erfahrungen mit Mitarbeitern der Deutschen Service-Gesellschaft der Bahn mbH (DSG) hingewiesen, die zusätzlich für den „Am-Platz-Service" eingesetzt werden. Er beabsichtige, dieses Konzept auszubauen.

Der Bundesrechnungshof hält das beabsichtigte Vorgehen für sachgerecht. Der Vorstand sollte durch den verstärkten Einsatz von DSG-Mitarbeitern darauf hinwirken, daß die durch die Werbung geweckten Kundenerwartungen erfüllt werden.

33.2.2

Mit dem Ziel, den Schwierigkeiten und Unannehmlichkeiten der Handgepäckbeförderung zu begegnen, hat die Deutsche Bundesbahn auf größeren Bahnhöfen einen Gepäckträgerservice eingerichtet, der den Reisenden während der Verkehrszeiten der EC/IC-Züge auf Vorbestellung gegen Entgelt zur Verfügung stehen soll.

Der Gepäckträger kann vor der Reise bei allen Fahrkartenausgaben und Gepäckabfertigungen schriftlich, mündlich oder fernmündlich bestellt werden. Während der Reise ist die Bestellung durch den Reisenden selbst über das Zugtelefon oder durch Vormeldung des EC/IC-Teams möglich.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Erwartungen der Reisenden an den Gepäckträgerservice oft nur unzulänglich oder überhaupt nicht erfüllt wurden. Beispielsweise

- waren Gepäckträger nicht oder nicht rechtzeitig zur Stelle oder verfehlten die Reisenden am Bahnsteig,
- wurden Aufträge nicht weitergegeben, weil die Ansprechstelle des betroffenen Bahnhofs telefonisch nicht erreichbar war,
- wurde der Einsatz der Gepäckträger durch unvollständige Angaben in der Vormeldung (z. B. keine Angaben über Zugteil oder Wagenordnungsnummer) erschwert oder unmöglich gemacht.

Andererseits nahmen Reisende gelegentlich den bereits bestellten Gepäckträger nicht in Anspruch, weil sie die Reise verschoben, einen anderen Zug gewählt oder sich kurzfristig entschieden hatten, einen Kofferkuli zu benutzen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand empfohlen, den Gepäckträgerservice im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten weiter zu verbessern und insbesondere bemüht zu sein, daß sich Reisende und Ge-

päckträger am Bahnsteig nicht verfehlen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt zu prüfen, ob durch eine Zusammenarbeit mit Privatunternehmen der Service verbessert werden kann.

Der Vorstand hat darauf hingewiesen, daß er Maßnahmen ergriffen habe, um sicherzustellen, daß sich Reisende und Gepäckträger nicht verfehlen. Dies solle durch eine besondere Kennzeichnung der Gepäckträger und Gepäckstücke erreicht werden.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Privatunternehmen hat der Vorstand auf eine Vereinbarung der Bundesbahndirektion München mit einem Unternehmer verwiesen, der den gesamten Gepäckträgerservice im Hauptbahnhof München übernehmen soll. Falls sich dieses Vorhaben bewährt, solle geprüft werden, ob das „Münchner Modell" auch bei anderen Bahnhöfen eingeführt werden kann.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Zuverlässigkeit des Gepäckträgerservice gewährleistet sein sollte. Die geplanten und bereits eingeleiteten Maßnahmen können diesen Service verbessern.

33.2.3

Die Deutsche Bundesbahn hält auf Bahnhöfen sogenannte Kofferkulis vor, um den Reisenden im Bahnhofsbereich — insbesondere beim Umsteigen — den Transport des Handgepäcks zu erleichtern. Die Kofferkulis können unentgeltlich benutzt werden.

Seit Jahren kommt — insbesondere bei Bahnhöfen mit ebenerdigen Ausgängen — regelmäßig eine größere Anzahl von Kofferkulis abhanden. Durch die probeweise Einführung eines „Kofferkuli-Pfandsystems" im Hauptbahnhof München konnte dort die Verlustquote von durchschnittlich 165 auf 23 Stück pro Jahr erheblich gesenkt werden. Das Pfandsystem sieht vor, daß der Reisende durch Einwurf einer DM-Münze den Kofferkuli aus seinem Depot löst. Bringt der Reisende den Kofferkuli nach Benutzung zu einem Depot und schließt ihn dort wieder an, erhält er automatisch sein Pfand zurück. Neben der Senkung der Verlustquote von Kofferkulis konnte mit dem Pfandsystem eine Serviceverbesserung dadurch erreicht werden, daß die Kofferkulis für den Reisenden geordnet im Bahnhofsbereich zur Verfügung stehen.

Der Vorstand hat trotz der guten Erfahrungen auf dem Hauptbahnhof München, einem Kopfbahnhof, eine weitere Erprobung des Pfandsystems im Hauptbahnhof Bonn für notwendig gehalten, um zusätzliche Erfahrungen auf einem Bahnhof mit Inselbahnsteigen zu sammeln und gleichzeitig ein vom technischen Konzept her möglicherweise bedienungsfreundlicheres System zu erproben. Er wollte über die Einführung eines Pfandsystems für Kofferkulis bis Ende 1990 entscheiden; er will dies nunmehr im Laufe des Jahres 1991 tun.

Der Bundesrechnungshof hält das Pfandsystem für geeignet, den Service im Bahnhof weiter zu verbessern und zugleich die hohen Verlustzahlen zu senken. Dazu wird es erforderlich sein, daß der Vorstand möglichst bald über die Einführung eines Kofferkuli-Pfandsystems entscheidet und auf allen geeigneten Bahnhöfen die Voraussetzungen für seine Einführung schafft.

33.3

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Vorstand seine Ankündigung, den Mängeln im Servicebereich durch konsequenten Ausbau eines Qualitätssicherungssystems verstärkt entgegenzusteuern, bald umsetzt, damit der unter Marktgesichtspunkten festgelegte Qualitätsstandard der Serviceleistungen erreicht wird.

Der Bundesrechnungshof wird diese für die Deutsche Bundesbahn und die Kunden wichtigen Bemühungen weiter beobachten.

34 Bezüge an Geschäftsführer und leitende Angestellte

34.0

Gesellschaften, an denen die Deutsche Bundesbahn beteiligt ist, sagen Geschäftsführern und leitenden Angestellten sogenannte Abschlußvergütungen zu, die von vornherein garantierte feste Bestandteile enthalten. Die Deutsche Bundesbahn sollte darauf hinwirken, daß das Vergütungssystem stärker an der wirtschaftlichen Lage ausgerichtet wird.

34.1

Geschäftsführer und leitende Angestellte von Gesellschaften, an denen die Deutsche Bundesbahn beteiligt ist, erhielten vielfach neben ihrem Grundgehalt Abschlußvergütungen, und zwar bis zu 50 v. H. des Grundgehaltes (in Einzelfällen sogar darüber). Abschlußvergütungen sollen im allgemeinen als erfolgsabhängiges Entgelt vereinbart und gezahlt werden. Die Gesellschaften garantierten diese Vergütungen jedoch im Benehmen mit der Deutschen Bundesbahn im voraus und legten sie der Höhe nach fest. Teilweise sagten sie zusätzlich zu einer garantierten Vergütung eine weitere erfolgsabhängige Vergütung für einen künftigen Zeitraum zu. Auch dieses Entgelt war schon der Höhe nach festgesetzt, obwohl noch nicht abzusehen war, ob tatsächlich ein Erfolg eintreten würde.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand der Deutschen Bundesbahn darauf hingewiesen, daß derartige Abschlußvergütungen den Charakter eines Festgehaltes haben. Er hat empfohlen, Abschlußvergütungen nur als erfolgsabhängiges Entgelt zu zahlen.

34.3

Der Vorstand hat die Auffassung vertreten, daß die Bezüge im Vergleich mit denen, die in der „freien Wirtschaft" gezahlt werden, zu niedrig seien. Vor allem sei die Bemessung des Grundgehaltes problematisch. Sie müsse neu gestaltet werden.

Die Abschlußvergütungen umfaßten grundsätzlich ein erfolgs- und ein leistungsabhängiges Entgelt, so daß auch Anforderungen Rechnung getragen werden könnte, die nicht unmittelbar an der Ertragslage und deren Entwicklung zu messen seien.

Der Vorstand hat eingeräumt, der Bundesrechnungshof habe das bisher angewandte Verfahren zu Recht bemängelt. Er hat erklärt, daß auch die maßgeblichen Kriterien, nach denen die Abschlußvergütungen gewährt werden, modifiziert werden müßten.

Er habe ein Gutachten zur Analyse, Bewertung und Weiterentwicklung der Gesamtvergütung für Geschäftsführerpositionen und zur Entwicklung eines variablen Anreizsystems in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse sollten schrittweise umgesetzt werden.

34.4

Der Bundesrechnungshof vertritt den Standpunkt, daß sich die Bezüge aus festen und erfolgsabhängigen Anteilen zusammensetzen sollten, weil dadurch den Führungskräften Anreize zu besonderer Leistung gegeben und die sich aus dem Grundgehalt ergebenden Versorgungsbezüge eher in vertretbarer Höhe gehalten werden.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn sollte seine Ankündigung, über die Konzeption der Grundgehälter neu zu befinden und die Abschlußvergütungen zu modifizieren, zügig verwirklichen. Dabei sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht in Betracht gezogen werden, die sachgerecht zu bemessenden Grundgehälter im Wege der Umschichtung zu Lasten von Abschlußvergütungen anzuheben.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten und bei gegebener Veranlassung erneut berichten.

35 Fahrtreppen in S-Bahnstationen

35.0

Die Deutsche Bundesbahn stattete eine S-Bahnstation mit abwärtsführenden Fahrtreppen aus, obwohl dies nach ihrer einschlägigen Vorschrift nicht erforderlich war. Investitionskosten in Höhe von 1,5 Mio. DM und jährliche Folgekosten in Höhe von rd. 150 000 DM hätten vermieden werden können.

Eine Neufassung der Vorschrift sieht vor, daß über den Einbau von Fahrtreppen vor allem unter Komfortgesichtspunkten entschieden werden soll; eine zu allgemeine Festlegung macht die Vorschrift als Entscheidungshilfe unbrauchbar.

35.1

35.1.1

Die Deutsche Bundesbahn erstellte in einem relativ verkehrsarmen Innenstadt-Randgebiet eine unterirdische S-Bahnstation, die insbesondere als Verknüpfungspunkt mit anderen Verkehrsmitteln dient. Der Bahnsteig ist über drei Zugänge zu erreichen, die mit auf- und abwärtsführenden Fahrtreppen ausgestattet sind. Die Investitionskosten für die abwärtsführenden Fahrtreppen betrugen rd. 1,5 Mio. DM; die Betriebs- und Erhaltungskosten werden auf jährlich 150 000 DM geschätzt.

35.1.2

Die zunächst während der Planungsphase anzuwendenden Bestimmungen eines Vorschriftenentwurfes der Deutschen Bundesbahn setzten für den Einbau von Fahrtreppen ein Fahrgastaufkommen von mindestens 2 000 Personen während der Hauptverkehrszeit pro Stunde und Fahrtreppe voraus. In der Regel sollten nur aufwärtsführende Fahrtreppen eingebaut werden.

Der weiterentwickelte Entwurf der Vorschrift, der schon in der späteren Planungsphase anzuwenden war und bis heute gilt, schreibt auch vor, daß grundsätzlich nur aufwärtsführende Fahrtreppen einzubauen sind. Ferner ist vorausgesetzt, daß die Station ein „größeres Verkehrsaufkommen" hat.

Nach der endgültigen Fassung der Vorschrift, die ab Ende 1991 gelten soll, ist bestimmt, daß für den Einbau von Fahrtreppen der Komfort und nicht mehr der Verkehrsstrom maßgebend sein soll. Damit soll den Planungsverantwortlichen mehr Entscheidungsfreiheit zugestanden werden. Kriterien, wie die allgemeine Lage einer Station, umliegende Bebauung, Stadtentwicklung u. a., sollen bei der Beurteilung und Gewichtung einer Station einbezogen werden können.

35.1.3

Bei ihrer Prognose in der Planungsphase für die neue Station ging die Deutsche Bundesbahn von insgesamt 2 000 Fahrgästen pro Stunde aus. Wie eine Zählung des Bundesrechnungshofes zwei Jahre nach Inbetriebnahme der Station ergab, wurde das geschätzte Fahrgastaufkommen bei weitem nicht erreicht.

35.2

35.2.1

Der Bundesrechnungshof hat den Einbau der abwärtsführenden Fahrtreppen als vorschriftswidrig und unwirtschaftlich beanstandet. Die Investitionskosten in Höhe von 1,5 Mio. DM sowie die Betriebs- und Erhaltungskosten in Höhe von jährlich rd. 150 000 DM hätten eingespart werden können.

Auch wenn die Deutsche Bundesbahn das Aufkommen mit 2 000 zu- und aussteigenden Reisenden pro Stunde richtig geschätzt hätte, würde die verlangte Belastung pro Fahrtreppe nicht erreicht, denn die Fahrgäste verteilen sich auf die drei Zugänge. Im übrigen benutzen nach Erfahrungen der Deutschen Bundesbahn nur die Hälfte der zusteigenden Fahrgäste

abwärtsführende Fahrtreppen. Das geschätzte Fahrgastaufkommen erfüllte demnach nicht die Bedingung in der damals geltenden Vorschrift über den Einbau von abwärtsführenden Fahrtreppen.

35.2.2

Auch nach dem folgenden Stand der Vorschrift, die grundsätzlich nur aufwärtsführende Fahrtreppen vorsah und im übrigen für den Einbau der Fahrtreppen ein „größeres Verkehrsaufkommen" voraussetzt, hätten die abwärtsführenden Fahrtreppen nicht eingebaut werden dürfen. Unabhängig davon, daß die Voraussetzung erläuterungsbedürftig und zu generell gefaßt ist, um als Entscheidungsgrundlage zu dienen, kann bei einer Station mit weniger als 2000 Fahrgästen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht von einem „größeren Verkehrsaufkommen" ausgegangen werden.

35.2.3

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus die Fassung des neuen Regelwerkes für den Einbau von Fahrtreppen beanstandet. Die „Festlegungen" sind so allgemein gehalten, daß der Bundesrechnungshof den „Planungsanhalt", den der Vorstand anstrebt, nicht mehr erkennen kann. Darüber hinaus hält er eine vor allem am Komfort ausgerichtete Ausstattung mit Fahrtreppen für wirtschaftlich nicht vertretbar.

35.3

35.3.1

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat bestritten, daß die Baumaßnahme unwirtschaftlich war. Die Entscheidung über den Einbau auch der abwärtsführenden Fahrtreppen sei pflichtgemäß im Benehmen mit der Kommune und dem Verkehrsverbund getroffen worden. Zwar habe sie nicht der damals geltenden Vorschrift entsprochen, aus heutiger Sicht bestätige sich aber, daß die Entscheidung richtig sei. Im City- oder Cityrandbereich bedeutender Städte sollten nach seiner Auffassung Stationen standardmäßig mit in beide Fahrtrichtungen laufenden Fahrtreppen ausgerüstet sein. Es müsse dabei berücksichtigt werden, daß diese Stationen häufig Verknüpfungspunkte mit anderen Verkehrsmitteln seien und ein wesentlich höheres Verkehrsaufkommen als Stationen in Randbezirken hätten. Auch bezüglich der Bequemlichkeit der Zugänge müßten die Stationen so ausgestattet sein, daß sie von den Fahrgästen gern angenommen werden. Sonst könne eine teilweise Rückkehr der Kunden zum privaten Pkw nicht vermieden werden.

Die bisher geltenden starren Regelungen über den Einbau von Fahrtreppen würden den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht.

35.3.2

Der Bundesminister hat im wesentlichen dargelegt, daß die Grenzen für „verkehrstechnisch einwandfreie Planung" und „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" nicht starr seien. Bei der Entscheidung über die Ausstattung mit Fahrtreppen hätten sich die Auffassungen insofern geändert, daß jetzt etwas großzügiger zu verfahren sei, um die Attraktivität des Nahverkehrs zu erhöhen.

35.4

35.4.1

Die Darlegungen des Vorstandes und des Bundesministers haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Er verkennt nicht die Notwendigkeit, den öffentlichen Nahverkehr attraktiv zu gestalten. Dies kann jedoch nicht losgelöst von Nutzen-Kosten-Überlegungen geschehen.

Fahrtreppen erfordern einen hohen Investitionsaufwand. Auch ihre Betriebs- und Erhaltungskosten sind erheblich. Die Erfahrung, daß nur etwa die Hälfte aller zusteigenden Fahrgäste abwärtsführende Fahrtreppen nutzt, zeigt, daß diese Fahrtreppen nicht als wichtiges Komfortmerkmal gesehen werden. Wegen der hohen Kosten sollten sie deshalb nur in Schwerpunkten des öffentlichen Nahverkehrs angeboten werden.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, daß die abwärtsführenden Fahrtreppen im vorliegenden Fall unnötig und die hohen Kosten vermeidbar waren.

35.4.2

Ferner hält er es für erforderlich, daß nach der neuen Vorschrift der Ausstattungsstandard einer Station nicht allein nach der Zuordnung zu einem bestimmten Stadtgebiet oder nach Gesichtspunkten des Komforts bemessen werden sollte. Vielmehr sollte das erwartete Fahrgastaufkommen pro Fahrtreppe maßgebend sein.

Er hält es deshalb für erforderlich, daß die neue Vorschrift in diesem Sinne überarbeitet wird.

36 Beförderung häufig erkrankter Beamter ohne Feststellung der gesundheitlichen Eignung

36.0

Die Deutsche Bundesbahn verzichtet bei der Beförderung von Beamten weitgehend auf die nach den Vorschriften des Beamtenrechts gebotene Feststellung der gesundheitlichen Eignung. Dies führt zu vermeidbaren Personalmehrausgaben.

36.1

36.1.1

Nach den Bestimmungen des § 23 i. V. m. § 8 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz sind Beamte nach ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung zu beför-

dern (Leistungsgrundsatz). Die Eignung umfaßt nach allgemeiner Auffassung auch die körperliche und gesundheitliche Verfassung des Beamten. Sie sollte die Erwartung rechtfertigen, daß der Beamte das ihm übertragene Beförderungsamt ohne übermäßig hohe Fehlzeiten wahrnehmen kann. Die Möglichkeit häufiger Erkrankungen oder gar einer dauernden Dienstunfähigkeit vor Erreichen der Altersgrenze sollte mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen sein.

Im Jahre 1990 betrug das durchschnittliche Alter der Beamten der Deutschen Bundesbahn bei Eintritt in den Ruhestand 57 Jahre.

36.1.2

Der Bundesrechnungshof hat in Stichproben geprüft, auf welche Weise die Deutsche Bundesbahn die gesundheitliche Eignung ihrer Beamten bei Beförderungen berücksichtigt. Die Prüfung hat ergeben, daß die Deutsche Bundesbahn den gesetzlichen Vorgaben nur unzureichend nachkommt. Es wurden Dauerkranke befördert, bei denen ernstliche Zweifel an der gesundheitlichen Eignung bestanden. Beispielsweise war ein Beamter im Jahr vor der Beförderung an 238 Tagen erkrankt und danach an weiteren 316 Tagen; 21 Monate nach der Beförderung wurde er wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt.

Grundlage für diese Praxis waren Verwaltungsvorschriften der Deutschen Bundesbahn, die die gesetzlichen Regelungen faktisch außer Kraft setzten. Danach wurde für eine Beförderung nur verlangt, daß der Beamte nicht schon „in naher Zukunft" dienstunfähig wird. In einer Empfehlung an die Bahnärzte hatte die Deutsche Bundesbahn diese Anforderungen noch weiter eingeschränkt und festgelegt, unter der Zeitbestimmung „in naher Zukunft" sei „ein sehr kurzer Zeitabschnitt, und zwar etwa ein Monat zu verstehen". Die finanziellen Auswirkungen dieses seitherigen Verwaltungshandelns entziehen sich einer genauen Ermittlung, werden aber vom Bundesrechnungshof auf einen zweistelligen Millionenbetrag jährlich geschätzt.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat die Vorschriften der Deutschen Bundesbahn und die darauf gestützte Beförderungspraxis als mit dem beamtenrechtlichen Leistungsgrundsatz unvereinbar beanstandet. Sie wirken sich auch nachteilig auf die Leistungsbereitschaft des Personals aus.

36.3

Der Vorstand hat im Juli 1991 mitgeteilt, die beanstandeten Bestimmungen seien mit Wirkung vom 1. August 1991 geändert worden. Danach soll der Beamte bei Beförderungen nunmehr soweit beschäftigungstauglich sein, „daß er seinen Dienstposten wahrscheinlich noch eine angemessene Zeit wahrnehmen kann".

36.4

Der Bundesrechnungshof sieht die Neuregelung als Fortschritt gegenüber der bisherigen Vorschriftenlage an. Indessen stellt sie eine im Einklang mit dem Beamtenrecht stehende Beförderungspraxis noch nicht sicher. Der Vorstand bleibt daher aufgefordert, die gesetzliche Regelung uneingeschränkt zu beachten und den Dienststellen und Bahnärzten ergänzende Anweisungen an die Hand zu geben.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

37 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Leistungszulagen

Bemerkungen 1983 — Drucksache 10/574 Nr. 54 —

37.0

Der Bundesminister sollte nachdrücklicher darauf hinwirken, daß die Leistungszulagen an die Arbeiter der Deutschen Bundesbahn sachgerecht und damit in eingeschränkterem Umfang als bisher gewährt werden. Mittlerweile erhalten 87 v.H. der 39 500 zulageberechtigten Arbeiter die Höchstsätze von 14 und 15 v.H. des Monatslohnes.

37.1

Nach dem Lohntarifvertrag können die Dienststellen der Deutschen Bundesbahn ihren Arbeitern für „Mehrleistungen" Zulagen zahlen, die sich nach Vom-Hundert-Sätzen des Monatslohnes bemessen. Die Gewährung eines Satzes von mehr als 10 v.H. setzt bereits „sehr gute" Leistungen voraus; der Höchstsatz von 15 v.H. soll nur für „besondere" Leistungen gewährt werden.

37.1.1

Der Bundesrechnungshof hat schon mehrmals, zuletzt in den Bemerkungen 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 54), berichtet, daß die Deutsche Bundesbahn entgegen den tarifvertraglichen Vorschriften die Leistungszulagen nicht abstuft, sondern in gesteigertem Maße die Höchstsätze zahlt.

Der Deutsche Bundestag hat von den Bemerkungen zustimmend Kenntnis genommen und den Bundesminister ersucht,

- darauf hinzuwirken, daß alle arbeits- und tarifvertraglichen Möglichkeiten genutzt werden, um die Gewährung von Leistungszulagen einzuschränken (Plenarprotokoll 8/99 S. 7908 i. V. m. Drucksache 8/1899 zu Nr. 283 und 284),
- den Vorstand der Deutschen Bundesbahn (Vorstand) zu veranlassen, die Leistungszulagen ent-

sprechend der anfallenden Arbeit zu begrenzen (Plenarprotokoll 10/73 S. 5307 i. V. m. Drucksache 10/1500 zu Nr. 54).

Der Bundesminister forderte daraufhin den Vorstand im Jahre 1984 auf, aus den Bemerkungen und Parlamentsbeschlüssen „die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen".

37.1.2

In der Folgezeit schloß der Vorstand mit Wirkung vom 1. Januar 1985 einen neuen Tarifvertrag, mit dem die Gewährung der Zulagen in Abkehr von der bisherigen Praxis wieder stärker an der individuellen Leistung des Arbeiters ausgerichtet werden sollte. Für die ab diesem Zeitpunkt Neueingestellten erwartete der Vorstand eine tarifgerechte Handhabung der Zulagenregelung. Den anderen Arbeitern wurde die Zulage in der bisherigen — in vielen Fällen tarifwidrigen — Höhe, lediglich begrenzt auf einen Höchstsatz von 14 v. H. (anstatt 15 v. H.), gesichert. Die Neuregelung hat jedoch nicht verhindert, daß der Anteil der Arbeiter mit den höchsten Zulagesätzen inzwischen höher ist als im Jahre 1984, dem letzten Jahr der Altregelung. Erhielten in jenem Jahr 84 v. H. der zulageberechtigten Arbeiter Zulagensätze von 14 und 15 v. H., belief sich der Anteil in den Jahren 1986 auf 88 v. H., 1988 auf 89 v. H. und 1990 auf 87 v. H. Den Höchstsatz von 15 v. H. erhielten im Jahre 1990 14 500 von 39 500 Zulageempfängern, was einem Anteil von knapp 37 v. H. entspricht. Den zweithöchsten Satz von 14 v. H. erhielten 19 900 Arbeiter oder mehr als 50 v. H. Die durch die Leistungszulagen verursachten finanziellen Aufwendungen betrugen im Jahre 1990 — einschließlich der Mehraufwendungen für Urlaubs- und Krankenlöhne, jährliche Zuwendung und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung — rd. 280 Mio. DM.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand im Jahre 1986 darauf aufmerksam gemacht, daß die Dienststellen die Bestimmungen nicht sachgerecht und gleichmäßig anwenden, sondern sehr unterschiedlich verfahren. Er hat den Vorstand deshalb aufgefordert, seine Durchführungshinweise zu den Tarifvorschriften zu ergänzen und die Dienststellen insbesondere auch auf solche Tatbestände hinzuweisen, die zur Ermäßigung oder zum Fortfall bisher gewährter Leistungszulagen führen.

37.3

Der Vorstand ist der Anregung nicht gefolgt. Er hat ausgeführt, im Hinblick auf damals — im Jahre 1987 — laufende Tarifverhandlungen über eine Objektivierung der Leistungsentlohnung sei dies nicht angezeigt gewesen. Ergänzend hat der Vorstand nunmehr vorgetragen, bisher sei eine Einschränkung der Zulagengewährung an der Forderung der gewerkschaftlichen Tarifpartner nach voller, zeitlich unbegrenzter Besitzstandswahrung gescheitert. Sollte es zu keiner Einigung kommen, werde er — auch im Hinblick auf die Zusammenführung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn — die Möglichkeit einer Kündigung der Zulagenregelung prüfen.

Der Bundesminister hat sich der Stellungnahme des Vorstandes angeschlossen. Er habe keine rechtlichen Möglichkeiten, auf die Lohntarifgestaltung bei der Deutschen Bundesbahn förmlich einzuwirken. Die Tarifhoheit liege beim Vorstand und den Gewerkschaften als Tarifpartner. Der Bundesminister habe jedoch den Vorstand auf die Zulagenproblematik hingewiesen.

37.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Vorstand der Deutschen Bundesbahn nicht weiter zögern, die Gewährung von Leistungszulagen einzuschränken. Dies ist auch deshalb erforderlich, damit die beanstandete Entwicklung nicht auf den Bereich der Deutschen Reichsbahn übergreift.

Um die Leistungszulagen einzuschränken, sollte der Vorstand neben der von ihm erwogenen Kündigung der Zulagenregelung die Möglichkeit nutzen, seine Durchführungshinweise zu den Tarifvorschriften zu ergänzen und zu präzisieren, wozu es keiner Einigung unter den Tarifpartnern bedarf. Dies wäre auch im Interesse der Gleichmäßigkeit der Tarifanwendung bei den Dienststellen geboten. Der Bundesminister sollte im Rahmen seiner Aufsicht darauf achten, daß der Vorstand die erforderlichen Maßnahmen ergreift.

38 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Gedingelohn in Ausbesserungswerken

Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 — Drucksache 8/3238 Nr. 121 bis 129 —

38.0

Der Bundesrechnungshof hat in früheren Bemerkungen berichtet, daß die Zahlung von Gedingelohn durch die Ausbesserungswerke auf Grundlagen beruht, die häufig Mängel aufweisen. Der Aufforderung des Deutschen Bundestages, die Mängel abzustellen, ist der Vorstand der Deutschen Bundesbahn bisher nicht nachgekommen.

Das Gedingelohnverfahren sollte nicht mehr angewendet werden, weil es sich als unwirtschaftlich erwiesen hat.

38.1

Nach dem Lohntarifvertrag für die Arbeiter der Deutschen Bundesbahn zusammen mit der Gedingevereinbarung für die Ausbesserungswerkstätten können Arbeiter in den Ausbesserungswerken zusätzlich zum tariflichen Monatslohn (Zeitlohn) im „Gedinge" (Akkord) entlohnt werden, soweit dies „möglich und wirtschaftlich" ist. Für die Lohnabrechnung sind „Stückzeiten" — das sind aus der durchschnittlichen Leistungsfähigkeit eines Arbeiters abgeleitete Zeitvorgaben je zu leistender Arbeitseinheit — zu ermitteln und

in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Infolge der Steuerung des Arbeitsablaufes durch die Werkleitung hat der einzelne Arbeiter insbesondere im Gruppengedinge im allgemeinen keine Möglichkeit, durch seine persönliche Arbeitsleistung seinen „Gedingeüberverdienst", d. h. den leistungsabhängigen Zuschlag zum Zeitlohn, zu beeinflussen. Das ursprünglich als (flexibles) Leistungslohnsystem konzipierte Gedinge ist damit praktisch zu einem (festen) Zeitlohnsystem auf höherem Entlohnungsniveau geworden. Die Gedingeüberverdienste betragen im allgemeinen 20 v. H. des Monatslohnes. Die Arbeiter übertreffen dadurch mit ihrem Gesamtbruttolohn stets den Verdienst der ihnen vorgeordneten Arbeitsaufnehmer, Meister und Stückzeitermittler, also der für den Arbeitseinsatz und die Lohnbemessung verantwortlichen Bediensteten. Derzeit werden in den Ausbesserungswerken rd. 8 500 Arbeiter im Gedinge beschäftigt, wodurch im Jahre 1990 zusätzlich zum Zeitlohn Ausgaben von rd. 90 Mio. DM entstanden.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 (Drucksache 8/3238 Nr. 121 bis 129) Mängel im Gedingelohnverfahren der Ausbesserungswerke aufgezeigt und nach einer sich auf mehrere Ausbesserungswerke erstreckenden Prüfung in den Bemerkungen 1986 (Drucksache 10/6138 Nr. 43) erneut berichtet. Nach seinen Feststellungen beruhten die gezahlten Gedingeüberverdienste zu großen Teilen auf Stückzeiten, die nicht durch Zeitaufnahmen ermittelt oder seit langer Zeit nicht mehr überprüft worden waren oder deren Zustandekommen nicht nachweisbar war. Bei zwei Ausbesserungswerken waren z. B. nicht einmal 10 v. H. der Gedingeüberverdienste durch Zeitaufnahmen belegt. Die erheblichen, auf Gedingearbeit beruhenden Überverdienste waren daher nicht durch ordnungsgemäße Unterlagen begründet.

Der Deutsche Bundestag hat die Erwartung geäußert, daß die aufgezeigten Mängel des Gedingelohnverfahrens abgestellt werden (vgl. Plenarprotokoll 11/31 S. 2108 i. V. m. Drucksache 11/831 zu Nr. 43).

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn (Vorstand) hatte während des Bemerkungsverfahrens im Jahre 1987 seine interne Revision beauftragt, das Gedingelohnverfahren im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten zu untersuchen. Die interne Revision kam zu dem Ergebnis, daß eine effiziente Aktualisierung der dem Gedinge zugrundeliegenden Stückzeiten nicht mehr möglich sei, das Gedinge keinen besonderen Leistungsanreiz biete und im Ergebnis zu einer Leistungsverhinderung führe. Sie hat ein neues System der Stückzeitermittlung zur Erprobung vorgeschlagen.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand im Dezember 1989 unter Hinweis auf die Feststellungen der internen Revision mitgeteilt, er halte die Voraussetzungen für die Beibehaltung des Gedinges nicht mehr für gegeben. Zumindest sollten die Mängel des Gedingelohnverfahrens abgestellt werden. Die Gedingearbeiter würden gegenüber vergleichbaren Beschäftigten des übrigen öffentlichen Dienstes eine Besserstellung genießen, die sich mit Besonderheiten ihrer Tätigkeit nicht rechtfertigen lasse.

38.3

Der Vorstand hat bisher keine Entscheidung getroffen, wie den Mängeln abgeholfen werden soll. Er hat auf eine mit den Gewerkschaften vereinbarte tarifpolitische Absichtserklärung vom Oktober 1988 über die Abschaffung der bestehenden Gedingeregelungen verwiesen und erklärt, in der zweiten Jahreshälfte 1991 eine entsprechende Tarifeinigung anzustreben.

38.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Gedingelohnverfahren nicht mehr angewendet werden, weil es sich als unwirtschaftlich erwiesen hat. Diese Maßnahme ist nach den Tarifbestimmungen zulässig und auch ohne Zustimmung der Tarifpartner möglich. Der Vorstand sollte die notwendigen Entscheidungen unverzüglich treffen. Dies ist auch deshalb geboten, damit das Gedingelohnverfahren im Bereich der Deutschen Reichsbahn vermieden wird.

Deutsche Reichsbahn

39 DM-Eröffnungsbilanz und Personallage

Die Deutsche Reichsbahn wurde mit Wirksamwerden des Beitritts als Sondervermögen Deutsche Reichsbahn Vermögen der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Artikel 26 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990). Sie war nach § 1 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 7 des Gesetzes über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung (DMBilG) verpflichtet, eine Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark für den 1. Juli 1990 aufzustellen.

Über den Jahresabschluß der Deutschen Reichsbahn für das Rumpfgeschäftsjahr 1. Juli bis 31. Dezember 1990 wird der Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 1992 berichten.

39.1 DM-Eröffnungsbilanz zum 1. Juli 1990

39.1.1

Die DM-Eröffnungsbilanz soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage vermitteln und die Grundlage für künftige ordnungsgemäße Jahresrechnungen bilden. Sie bedarf der Feststellung (§ 35 Abs. 1 DMBilG). Voraussetzung für die Feststellung der Eröffnungsbilanz ist eine vorherige Prüfung der DM-Eröffnungsbilanz durch einen Wirtschaftsprüfer oder durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (§ 33 Abs. 1 DMBilG). Die Erteilung des Bestätigungsvermerks durch die von der Deutschen Reichsbahn mit der Prüfung beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft steht noch aus.

Der Bundesrechnungshof hat die Erstellung der DM-Eröffnungsbilanz begleitend stichprobenweise geprüft und die Deutsche Reichsbahn aufgrund seiner Feststellungen beraten.

39.1.2

Nach der DM-Eröffnungsbilanz der Deutschen Reichsbahn stellt sich die Vermögens- und Finanzlage zum 1. Juli 1990 wie folgt dar:

Aktiva	1. Juli 1990	Anteil an der Bilanzsumme
	in Mio. DM	in v. H.
Immaterielle Vermögensgegenstände	0,036	0,01
Sachanlagen	34 960,828	93,10
Vorräte der Sachanlagenvorhaltung	882,275	2,35
Finanzanlagen	58,203	0,15
Umlaufvermögen	1 652,383	4,39
	37 553,725	100,00
Passiva	**1. Juli 1990**	**Anteil an der Bilanzsumme**
	in Mio. DM	in v. H.
Eigene Mittel	12 932,453	34,44
Rückstellungen	20 535,304	54,68
Verbindlichkeiten	4 085,968	10,88
	37 553,725	100,00

Dem Ausweis der einzelnen Bilanzposten der DM-Eröffnungsbilanz liegt das Bilanzgliederungsschema der Deutschen Bundesbahn zugrunde.

Größter Aktivposten sind nach der Natur der Sondervermögen die Sachanlagen. Insbesondere Grund und Boden, Gebäude sowie das rollende Material wurden nach der Beratung durch den Bundesrechnungshof um insgesamt rd. 4 Mrd. DM höher bewertet als ursprünglich beabsichtigt.

Auf der Passivseite sind die größten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von Sachanlagen (rd. 11,8 Mrd. DM) und für Risiken aus Altlasten (5,7 Mrd. DM) gebildet.

Die Deutsche Reichsbahn hatte zunächst auch eine Rückstellung in Höhe von 800 Mio. DM für Überbestand an Personal von 2 000 Personen in den nächsten zehn Jahren gebildet. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß Rückstellungen für diesen Zweck nicht zulässig sind. Die Deutsche Reichsbahn hat daraufhin keine Rückstellungen für Personalmehrbestand mehr in die DM-Eröffnungsbilanz aufgenommen.

39.1.3

Die Deutsche Reichsbahn hat sich bemüht, dem mit der DM-Eröffnungsbilanz verfolgten Ziel, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage zu vermitteln, Rechnung zu tragen. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß der Verwirklichung des Vorhabens, insbesondere bei der Bewertung von Immobilien, Triebfahrzeugen und technischen Anlagen, erhebliche (auch praktische) Schwierigkeiten entgegenstehen. Der verhältnismäßig hohe Anteil der Rückstellungen von rd. 55 v. H. an der Bilanzsumme wird mit der in der Vergangenheit unterlassenen Unterhaltung von Anlagen und Fahrzeugen sowie mangelnden Vorkehrungen zugunsten des Umweltschutzes begründet.

Es ist nicht auszuschließen, daß die Deutsche Reichsbahn entsprechend der im DMBilG vorgesehenen Verpflichtung (§ 36 DMBilG) die Bewertung nachträglich zu berichtigen haben wird.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

39.2 Personallage

Zum 31. Dezember 1990 betrug der Personalbestand der Deutschen Reichsbahn 224 030 Mitarbeiter.

Der Vorstand der Deutschen Reichsbahn beabsichtigt, auf der Grundlage einer verfeinerten Personalbestandszielplanung den Personalbestand bis Ende 1995 um rd. 61 000 Personen sozialverträglich auf rd. 163 000 Mitarbeiter zu reduzieren.

Für das Jahresende 1991 prognostiziert die Deutsche Reichsbahn einen Personalbestand von 210 000 Personen. Wesentliche Faktoren für diese Personalbestandsverminderung sind die Zurruhesetzung und der Vorruhestand von Mitarbeitern (4 000) sowie die Ausgliederung von Unternehmensbereichen mit rd. 2 500 Personen.

Darüber hinaus rechnet die Deutsche Reichsbahn mit Personalrückgängen durch

— personenbedingte Entlassungen (2 000 Mitarbeiter),

— Abgänge durch Invalidisierung und Tod (1 900 Mitarbeiter),

— freiwilliges Ausscheiden (2 000 Mitarbeiter),

— Beurlaubungen und Personenhilfe für andere Bahnen (Deutsche Bundesbahn, Österreichische Bundesbahn; 1 900 Mitarbeiter),

bei gleichzeitiger Reduzierung beim Zugang von Nachwuchskräften.

Die Vorstände der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn haben im April 1991 vereinbart, daß die Deutsche Bundesbahn die Deutsche Reichsbahn beim Aufbau einer funktionsfähigen Personalwirtschaft, insbesondere im Bereich der Personalbemessung, unterstützt.

Der Bundesrechnungshof wird auch hier die Entwicklung weiter beobachten.

Deutsche Bundespost

40 Finanzwesen

Das am 1. Juli 1989 in Kraft getretene Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Postverfassungsgesetz — PostVerfG —) hat das Postverwaltungsgesetz und die darin enthaltenen Vorschriften für das Finanzwesen der Deutschen Bundespost aufgehoben (§ 66 Nr. 1 PostVerfG).

Für das Haushaltsjahr 1989 enthält das Gesetz Übergangsregelungen. Der vom Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost für das Haushaltsjahr 1989 aufgestellte Haushaltsplan galt für den Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister) und für die am 1. Juli 1989 neu gebildeten Unternehmen der Deutschen Bundespost weiter. Über Nachträge zum Haushaltsplan 1989 hatte der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost, der insoweit bis zum 31. Dezember 1989 im Amt blieb, auf Vorschlag des Bundesministers zu beschließen (§ 62 Abs. 3 PostVerfG). Das Direktorium der Deutschen Bundespost hatte für das Haushaltsjahr 1989 den Jahresabschluß, die Haushaltsrechnung und den Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost aufzustellen. Der Jahresabschluß war vom Bundesminister im Benehmen mit dem Bundesminister der Finanzen zu genehmigen; der genehmigte Jahresabschluß und die Haushaltsrechnung waren vom Bundesminister dem Bundesrechnungshof zur Prüfung vorzulegen (§ 62 Abs. 4 PostVerfG).

Die Posthaushaltsordnung (PostHO) galt im Jahre 1989 fort. Das neue Recht (PostVerfG) kam erstmals für das Geschäftsjahr 1990 zur Anwendung.

Der Bundesminister hat die Haushaltsrechnung und den genehmigten Jahresabschluß dem Bundesrechnungshof zur Prüfung vorgelegt. Das Benehmen mit dem Bundesminister der Finanzen hat er hergestellt.

40.1 Haushaltsrechnung 1989

Abschlußzahlen

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1989 schloß in Einnahmen und Ausgaben mit folgenden Summen ab:

— bei Betrieb:	59 847 491 461,63 DM
— bei Anlage:	39 845 348 012,35 DM
Gesamtabschluß:	99 692 839 473,98 DM

Ergebnisse der Prüfung

Die Prüfung der Rechnung der Deutschen Bundespost für das Haushaltsjahr 1989 war erschwert, weil die Haushaltsrechnung mit prüffähigen Unterlagen erst nach mehrmaliger Anmahnung Ende Januar 1991 vorgelegt wurde. Bei einigen der vorgelegten Rechnungsteile handelte es sich um Kopien oder Zweitschriften. Rechnungsbegründende Unterlagen waren nicht abgezeichnet. Ein Nachweis enthielt Übermalungen, Zahlenumbildungen und nachträgliche Änderungen, die nicht bescheinigt waren. Dies verstößt gegen Kassenführungsbestimmungen der Deutschen Bundespost. Die Deutsche Bundespost hat sich in ihrer Stellungnahme zu diesen Feststellungen nicht geäußert. Im Rahmen der Rechtsaufsicht gegenüber den Unternehmen der Deutschen Bundespost sollte der Bundesminister eine ordnungsgemäße Kassenführung und Rechnungslegung sicherstellen.

Der Gewinn betrug nach der Haushaltsrechnung 3,16 Mrd. DM. Dagegen wies der vom Bundesminister im Benehmen mit dem Bundesminister der Finanzen genehmigte Jahresabschluß als Gewinn 3,06 Mrd. DM aus. Die Differenz in Höhe von 100,0 Mio. DM beruht auf nachträglich gebildeten Rückstellungen für Sondersparformen, die beim Jahresabschluß, nicht aber im Kassenergebnis der Haushaltsrechnung berücksichtigt wurden. Dies verstößt gegen § 84 PostHO, nach dem der Jahresabschluß aufgrund der Haushaltsrechnung aufzustellen ist.

Die Deutsche Bundespost hat angeführt, die Bildung der Rückstellungen für Sondersparformen sei erfolgt, nachdem das endgültige Kassenergebnis feststand und habe dort nicht mehr berücksichtigt werden können.

Der Deutschen Bundespost war jedoch bereits im Jahre 1989 durch den Bericht einer Beratungsfirma bekannt, daß für die Sondersparformen, wie im übrigen für alle verzinslichen Bilanzpositionen, zum Bilanzstichtag Zinsabgrenzungen vorzunehmen sind. Die ersatzweise gebildeten Rückstellungen hätten da-

her in der Haushaltsrechnung berücksichtigt werden können.

Die Unternehmen der Deutschen Bundespost sollten durch eine abgestimmte, verbindliche Planung der Jahresabschlußarbeiten Rechtsverstöße vermeiden.

40.2 Jahresabschluß

Für die Gestaltung des Jahresabschlusses 1989 trifft das PostVerfG keine speziellen Regelungen. Die drei zum 1. Juli 1989 neu gebildeten Unternehmen der Deutschen Bundespost bilanzierten für das Jahr 1989 noch nicht getrennt.

Um einen Abschluß auf der Grundlage der in §§ 39 ff. PostVerfG festgelegten Grundsätze und Vorschriften erstellen zu können, soll die derzeit noch kameralistisch ausgerichtete Finanzbuchführung auf kaufmännische Finanzbuchhaltung umgestellt werden. Aus Gründen der Stetigkeit und der Transparenz wurde für das Jahr 1989 die bisherige Darstellungsform für den Jahresabschluß, die Kapitalrechnung und den Geschäftsbericht beibehalten.

40.2.1 Bilanzen

Die Deutsche Bundespost erstellte für den Jahresabschluß 1989 wiederum vier Teilbilanzen und eine konsolidierte Gesamtbilanz.

Die Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens enthält das gesamte Sachanlagevermögen. Die drei übrigen Teilbilanzen (Postgirovermögen, Postsparkassenvermögen, Durchlaufende Gelder) enthalten Finanzanlagen und Verbindlichkeiten aus dem Bankgeschäft und den „durchlaufenden" Geldern. Die Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens ist die eigentliche Betriebsbilanz der Deutschen Bundespost.

Die Gesamtbilanz 1989 stellte zugleich die Schlußbilanz der Deutschen Bundespost zum 31. Dezember 1989 dar. Die darin ausgewiesenen Buchwerte waren den zum 1. Januar 1990 neu zu bildenden Eröffnungsbilanzen der Unternehmen der Deutschen Bundespost zugrunde zu legen (§ 63 Abs. 6 PostVerfG).

40.2.1.1 Gesamtbilanz

Den Zahlenangaben des Berichtsjahres 1989 werden die der beiden Vorjahre vorangestellt, um die Entwicklung aufzuzeigen:

Gesamtbilanz

(Mio. DM)

Aktiva	1987	1988	1989	Passiva	1987	1988	1989
Sachanlagen	107 054,1[1]	113 682,7	120 536,3	Eigenkapital ...	39 143,7	41 846,5	44 054,1
Finanzanlagen ..	3 803,7	4 156,3	3 554,3	Rücklagen	9 250,0	9 250,0	9 250,0
Umlaufvermögen	7 861,3	4 121,1	4 023,4	Rückstellungen	516,3	1 117,9	1 854,7
Rechnungsabgrenzung	1 584,1	1 629,1	1 630,8	Verbindlichkeiten	45 875,0	45 534,9	45 075,8
				Verpflichtungen gegenüber Postbankvermögen .	21 532,7	22 066,4	24 619,2
				Rechnungsabgrenzung ...	1 282,8	1 565,8	1 835,5
				Gewinn	2 702,9	2 207,6	3 055,4
Teilbilanz Post- und Fernmeldewesen	120 303,3	123 589,2	129 744,8	Teilbilanz Post- und Fernmeldewesen ...	120 303,3[2]	123 589,2[2]	129 744,8[2]
Sonstiges Vermögen (übrige Teilbilanzen) ...	42 006,3	48 894,9	44 891,9	Sonstige Verpflichtungen ...	42 006,3	48 894,9	44 891,9
				(ohne: Verpflichtungen gegenüber Postbankvermögen i. H. v.)	(21 532,7)	(22 066,4)	(24 619,2)
Bilanzsumme ...	162 309,6	172 484,1	174 636,7	Bilanzsumme ..	162 309,6	172 484,1	174 636,7

[1]) Rundungsausgleich
[2]) Abweichungen in den Summen durch Rundung bedingt

40.2.1.2 Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens

Die (Brutto-)Investitionen in Sachanlagen und immaterielle Anlagewerte stiegen im Jahre 1989 (19 295,1 Mio. DM) gegenüber dem Vorjahr (18 079,5 Mio. DM) erneut (+1 215,6 Mio. DM; +6,7 v. H.). Der Anstieg hat sich im Vergleich zum Jahre 1988 (+2,9 v. H.) deutlich erhöht, nachdem sich vom Jahre 1987 auf das Jahr 1988 mit einem Zuwachs von 509 Mio. DM eine Verlangsamung des Investitionswachstums andeutete. Die folgende Vergleichstabelle der Zugänge zum Sachanlagevermögen in den Jahren 1986 bis 1989 zeigt diese Entwicklung:

(Brutto-)Investitionen in	1986	1987	1988	1989
	(in Mio. DM)			
Grundstücke und Gebäude	236	103	177	144
Fernmeldeanlagen	9 452	9 495	9 658	10 157
Andere Anlagen	424	451 [1])	597 [1])	571
Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen	6 881	7 522	7 647	8 423
insgesamt	16 993	17 571	18 079	19 295

[1]) Rundungsausgleich

Der weitaus überwiegende Teil der Investitionsausgaben entfiel auch im Jahre 1989 auf Fernmeldeanlagen. Da in der Position „Anlagen im Bau und Anzahlung auf Anlagen" Fernmeldeanlagen mit 6 023 Mio. DM (Vorjahr — Vj. — 5 705 Mio. DM) enthalten waren, beliefen sich die Bruttoinvestitionen in Fernmeldeanlagen (ohne Grundstücke und Gebäude und andere Anlagen des Fernmeldewesens) auf 16 180 Mio. DM (Vj. 15 363 Mio. DM). Ihr Anteil an den gesamten Bruttoinvestitionen in das Sachanlagevermögen betrug 84 v. H. und ist damit gegenüber dem Vorjahr (85 v. H.) geringfügig gesunken.

Das ausgewiesene Eigenkapital — in der Bilanz in den Positionen „Eigenkapital" (44 054,1 Mio. DM; Vj. 41 846,5 Mio. DM), „Gesetzliche Rücklage" (unverändert 100 Mio. DM) und „Andere Rücklagen" (unverändert 9 150 Mio. DM) dargestellt — erhöhte sich durch den Gewinn des Vorjahres in Höhe von 2 207,6 Mio. DM, der in vollem Umfang dem Eigenkapital-Konto gutgebracht wurde, auf 53 304,1 Mio. DM (Vj. 51 096,5 Mio. DM). Mit dem ebenfalls dem Eigenkapital zuzurechnenden Gewinn des Jahres 1989 in Höhe von 3 055,4 Mio. DM belief sich das bilanzierte Eigenkapital am Bilanzstichtag auf 56 359,5 Mio. DM (Vj. 53 304,1 Mio. DM).

Mit 1 854,7 Mio. DM erhöhten sich die Rückstellungen gegenüber dem Vorjahr (1 117,9 Mio. DM) erneut um 736,8 Mio. DM (Vj. 601,6 Mio. DM). Neu gebildet wurden Rückstellungen für Nachzahlungen an „bauausführende Kräfte" (193 Mio. DM), für die unentgeltliche Übernahme von Gegenständen des Sachanlagevermögens durch den Bundesminister (248,5 Mio. DM), für ausstehende Beihilfezahlungen (264,8 Mio. DM) und für Verpflichtungen aus Zins- und Bonuszahlungen besonderer Sparformen (100 Mio. DM). Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zum Jahresabschluß 1988 folgend, hat die Deutsche Bundespost die Rückstellungen für Jubiläumszuwendungen im Jahre 1989 korrigiert und kam damit der entsprechenden Auflage des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach.

Die Deutsche Bundespost hat die Bildung von Rückstellungen, insbesondere seit den Jahren 1988 und 1989, als bilanzpolitisches Instrument benutzt. So wurden im Jahre 1988 erstmals Rückstellungen für Urlaubsansprüche, Jubiläumszuwendungen und Freizeitansprüche und im Jahre 1989 erstmals Rückstellungen für Beihilfezahlungen gebildet. Für weitere erkennbare Risiken wurden dagegen keine Rückstellungen ausgewiesen.

Der § 42 Abs. 1 des neuen PostVerfG, der erstmals für den Jahresabschluß 1990 zur Anwendung kommt, fordert die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen nach den Grundsätzen des Handelsrechts. Nach § 249 Abs. 1 Handelsgesetzbuch besteht die Pflicht zur Bildung von Rückstellungen u. a. für ungewisse Verbindlichkeiten. Weiterhin sind Rückstellungen zu bilden für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften, im Geschäftsjahr unterlassene Aufwendungen für Instandhaltungen (bei Nachholung innerhalb der ersten drei Monate im folgenden Geschäftsjahr) und für Abraumbeseitigung, die im folgenden Geschäftsjahr nachgeholt wird, sowie für Gewährleistungen, auch wenn sie ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden. Darüber hinaus besteht ein Rückstellungswahlrecht für bestimmte weitere Aufwendungen.

Der Bundesrechnungshof hat der Deutschen Bundespost empfohlen, durch eine Bestandsaufnahme den Umfang der nach Maßgabe handelsrechtlicher Bestimmungen notwendigen Rückstellungen zu ermitteln und bilanziell auszuweisen, um ein zutreffendes Bild ihrer Vermögens- und Kapitallage zu gewinnen.

Die Unternehmen der Deutschen Bundespost haben eine Bestandsaufnahme zum notwendigen Rückstellungsbedarf für die Jahresabschlüsse 1990 zugesagt.

Die Berechnungen einzelner Rückstellungsbeträge enthalten Mängel. Bei im Jahre 1989 gezahlten Jubiläumszuwendungen in Höhe von 8,2 Mio. DM (Vj. 10,1 Mio. DM), einem Kalkulationszinssatz von 6,5 v. H. und einer Verweildauer der Beschäftigten im Unternehmen von im Durchschnitt noch 16,5 Jahren ergibt sich ein Rückstellungsbedarf für Jubiläumszuwendungen im Jahre 1989 von rd. 82 Mio. DM statt veranschlagter 101 Mio. DM. Um den Ansatz für Jubiläumsrückstellungen zu verstetigen, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, bei den zugrunde zu legenden jährlichen Jubiläumsaufwendungen von einem gleitenden Durchschnittswert auszugehen. Die Unternehmen der Deutschen Bundespost haben eine Prüfung des Vorschlages zugesagt.

Bei der Bildung von Rückstellungen für Freizeitansprüche aus Überzeitarbeit wurde nicht berücksichtigt, daß das für die Abwicklung der Freizeitansprüche rechnerisch notwendige zusätzliche Personal auch den Ansatz von Vertreterleistungen erfordert. Die Deutsche Bundespost hat zu dieser Beanstandung nicht Stellung genommen.

Bei der nach Fertigstellung der Haushaltsrechnung nur beim Jahresabschluß 1989 pauschal in Höhe von 100 Mio. DM angesetzten Rückstellung für Zins- und Bonuszahlungen bei Sondersparformen hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Berechnungsgrundlagen zu verbessern und gegebenenfalls die Zinsaufwendungen periodisch abzugrenzen.

Die Deutsche Bundespost POSTBANK (POSTBANK) ist dem gefolgt und hat im Jahresabschluß 1990 statt der Bildung von Rückstellungen die Zins- und Barauszahlungen periodisch abgegrenzt.

Die vertikale Kapitalstruktur (Eigenkapital zu Bilanzsumme) wies im Berichtsjahr einen auf 43,4 v. H. (Vj. 43,1 v. H.) leicht gestiegenen Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital aus. Die Zunahme des Eigenkapitals in Höhe von 3 055,4 Mio. DM (Vj. 2 207,6 Mio. DM) war etwa gleich hoch wie der Fremdkapitalanstieg von 3 100,3 Mio. DM (Vj. 1 078,3 Mio. DM). Die Veränderungen in der Kapitalstruktur auf der Grundlage der Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens zeigt folgende Tabelle:

	Jahresende (in Mio. DM)		
	1987	1988	1989
Eigenkapital ...	51 096,5	53 304,1	56 359,5
Fremdkapital ..	69 206,7	70 285,0	73 385,3
Gesamtkapital .	120 303,3[1])	123 589,2[1])	129 744,8
Anteil Eigenkapital am Gesamtkapital (in v. H.)	*42,5*	*43,1*	*43,4*

[1]) Summenabweichung rundungsbedingt

Das Sachanlagevermögen von 120 536,3 Mio. DM war zum Bilanzstichtag bei einem Eigenkapital von 56 359,5 Mio. DM zu 46,8 v. H. (Vj. 46,9 v. H.) durch Eigenkapital gedeckt. Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital (einschließlich Rückstellungen) von zusammen 122 655,2 Mio. DM deckten das Anlagevermögen in Höhe von 124 090,6 Mio. DM zu 99 v. H. ab.

Bei der Beurteilung der Eigenkapitalsituation ist zu berücksichtigen, daß die vermehrte Bildung von Rückstellungen dazu führen wird, daß der Eigenkapitalanteil und der Gewinn geringer ausgewiesen werden als dies ohne Bildung von Rückstellungen möglich wäre.

40.2.1.3 Kapitalrechnung

Die Deutsche Bundespost erstellt jährlich eine aus der Haushaltsrechnung abgeleitete Kapitalrechnung, die nur Zahlungsvorgänge enthält und dazu dient, die Aufbringung (Finanzierung) und die Verwendung (Investierung, Schuldentilgung) von Kapital während des Berichtsjahres darzustellen.

Die nachstehenden Kapitalrechnungen zeigen die Entwicklung in den vergangenen drei Jahren:

(in Mio. DM)

Kapitalverwendung	1987	1988	1989
Vermögensmehrung			
Sachanlagen	17 569,6	17 318,8[1]	19 315,4
Finanzanlagen	182,0	474,8	−138,3
Umlaufvermögen	1 928,1	19,2	76,2
Rechnungsabgrenzung	128,3	104,1	50,6
Zwischensumme	19 808,0	17 916,9	19 303,9
Kapitalminderung			
Schuldentilgung	3 962,3	3 303,2	4 731,2[2]
Abbau von Stichtagsverbindlichkeiten	2 161,8	2 173,7	0,0
Zwischensumme	6 124,1	5 476,9	4 731,2
Summe	25 932,1	23 393,8	24 035,1

Kapitalaufbringung	1987	1988	1989
Eigenmittel			
Cash-flow	12 924,1	14 478,3	16 481,0
Vermögensabbau	564,5	2 324,1	513,8
Zwischensumme	13 488,6	16 802,4	16 994,8
Fremdmittel			
Kapitalmarktmittel	8 511,3	4 240,0	3 600,5
Entnahmen	1 553,0	2 068,3	3 170,0
Rechnungsabgrenzung und Stichtagsverbindlichkeiten	2 379,3	283,1	269,7
Zwischensumme	12 443,6	6 591,4	7 040,2
Summe	25 932,2	23 393,8	24 035,1[3]

[1]) Rundungsausgleich
[2]) Einschließlich Rückführung von Entnahmen aus Postbankmitteln in Höhe von 2 217,2 Mio. DM
[3]) Summenabweichung rundungsbedingt

Der Cash-flow enthält die erwirtschafteten liquiden Mittel, insbesondere aus Gewinn (3 055,4 Mio. DM), verdienten Abschreibungen (12 313,8 Mio. DM) und zusätzlich gebildeten Rückstellungen (736,8 Mio. DM). Er stieg im Vergleich zum Vorjahr (14 478,3 Mio. DM) um 2 002,7 Mio. DM (+13,8 v.H.; Vj. +12 v.H.) auf 16 481,0 Mio. DM. Mit den Einnahmen aus Vermögensabbau in Höhe von 513,8 Mio. DM ergab sich ein Innenfinanzierungsbeitrag (Eigenmittel) von 16 994,8 Mio. DM zum Gesamtfinanzierungsbedarf von 24 035,1 Mio. DM (70,7 v.H.; Vj. 71,8 v. H.).

Die Nettoneuverschuldung (Bruttokreditaufnahme abzüglich Schuldenrückführung) belief sich bei einer Bruttokreditaufnahme von 6 770,5 Mio. DM (Vj. 6 308,3 Mio. DM) und Schuldenrückführungen von 4 731,2 Mio. DM (Vj. 3 303,2 Mio. DM) auf 2 039,3 Mio. DM (Vj. 3 005,1 Mio. DM); sie lag damit um 965,8 Mio. DM niedriger als im Vorjahr.

40.2.2 Gewinn- und Verlustrechnung

Die Zahlen der Gewinn- und Verlustrechnung entwickelten sich in den Jahren 1987 bis 1989 wie folgt:

s. Tabelle auf Seite 92

40.2.2.1 Erträge

Die Erträge der Deutschen Bundespost nahmen gegenüber dem Vorjahr (55 692,2 Mio. DM) um 7,5 v.H. auf 59 847,5 Mio. DM zu. Der Anstieg lag damit deutlich höher als im Jahr zuvor mit nur 1 v. H. Der geringe Zuwachs im Jahre 1988 ergab sich aus der Umstellung des Abrechnungsverfahrens mit fremden Verwaltungen und Unternehmen. Die bis dahin als Ausgaben gebuchten, an fremde Verwaltungen und Unternehmen weiterzugebenden Gebührenanteile werden seit diesem Jahr als durchlaufende Gelder von den Einnahmen abgesetzt. Ohne diese Umstellung hätte sich im Jahre 1988 ein Ertragszuwachs von 5,1 v.H. ergeben. Die Ertragszunahme im Jahre 1989 beruhte zum einen auf einem Verkehrsanstieg bei den Dienstleistungen in Höhe von 6 v.H. (Vj. 6,2 v.H.) — er lag damit über der Zunahme des realen Bruttosozialproduktes von 4 v.H. — sowie auf Gebührenerhöhungen im Post- und im Postbankdienst zum 1. April 1989, denen allerdings Gebührensenkungen im Fernmeldedienst zum gleichen Termin gegenüberstanden.

Mit 15 v.H. (+2 078,1 Mio. DM) verzeichneten die Umsatzerlöse im Postdienst den höchsten prozentualen Anstieg. Dem stand jedoch eine weit unterdurchschnittliche Verkehrszunahme von nur 0,3 v.H. (Vj. +2,1 v.H.) gegenüber, so daß der Zuwachs im wesentlichen auf die Gebührenerhöhung zum 1. April 1989 zurückzuführen ist. Auch bei Berücksichtigung der nachfragedämpfenden Wirkung der Gebührenerhöhung hält der Bundesrechnungshof die Verkehrsentwicklung im Postdienst für unzureichend. Das gilt insbesondere für den hochdefizitären Paketdienst, der einen Verkehrsrückgang (−1,8 v.H.) hinzunehmen hatte und nur aufgrund der Gebührenerhöhung eine Ertragszunahme von 78,4 Mio. DM (+4,7 v.H.) aufwies. Das deutet auf fortbestehende strukturelle Schwächen im Paketdienst hin, denen bislang nicht abgeholfen wurde. Die Deutsche Bundespost POSTDIENST (POSTDIENST) hat die Feststellungen bestätigt. Den strukturellen Schwächen im Paketdienst will sie durch ein neues Frachtkonzept begegnen.

Im Postbankdienst stiegen die Umsatzerlöse um 9 v.H. (175,6 Mio. DM) auf 2124,7 Mio. DM (Vj. 1949,1 Mio. DM). Die Zunahme beruhte im wesentlichen auf gestiegenen Guthabenbeständen im

Gewinn- und Verlustrechnung	1987	1988	Veränderung zu 1987	1989	Veränderung zu 1988
	Mio. DM	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
Erträge					
Umsatzerlöse					
— Postdienste	13 942,6	13 881,8	— *0,4*	15 959,9	+ *15,0*
— Postbankdienste	1 823,5	1 949,1	+ *6,9*	2 124,7	+ *9,0*
— Fernmeldedienste	36 280,9	36 669,3	+ *1,1*	38 323,9	+ *4,5*
Zu aktivierende Eigenleistungen	2 297,7	2 361,5	+ *2,8*	2 433,0	+ *3,0*
Sonstige Erlöse und Erträge	777,3	830,5	+ *6,8*	1 006,0	+ *21,1*
Gesamterträge	55 121,9 [1])	55 692,2	+ *1,0*	59 847,5	+ *7,5*
Aufwendungen					
Personal	25 918,1	27 089,4	+ *4,5*	27 675,5	+ *2,2*
Sachaufwand	7 598,4	5 635,4	— *25,8*	6 212,0	+ *10,2*
Verzinsung von Postsparguthaben	1 023,7	1 012,8	— *1,1*	1 372,8	+ *35,5*
Abschreibungen					
— gewöhnliche	9 753,1	10 585,4	+ *8,5*	11 738,3	+ *10,9*
— außergewöhnliche	61,1	560,7	+*817,7*	526,7	— *6,1*
Zinsen u. ä. für Kapitalmarktmittel	2 833,6	3 104,5	+ *9,6*	3 143,9	+ *1,3*
Sonstige Aufwendungen	240,4	245,5	+ *2,1*	441,1	+ *79,7*
Zwischensumme	47 428,4	48 233,7	+ *1,7*	51 110,4 [1])	+ *6,0*
Ablieferung	4 990,6	5 250,9	+ *5,2*	5 681,8	+ *8,2*
Gesamtaufwendungen	52 419,1	53 484,6	+ *2,0*	56 792,1 [1])	+ *6,2*
Abschluß					
Jahresüberschuß	2 702,9 [1])	2 207,6	— *18,3*	3 055,4	+ *38,4*
Jahresfehlbetrag	—	—		—	
Entn. aus Rücklagen	—	—		—	
Einst. in Rücklagen	—			—	
Bilanzgewinn	2 702,9	2 207,6	— *18,3*	3 055,4	+ *38,4*

[1]) Summenabweichung rundungsbedingt

Postgiro- und Postsparkassendienst und einem höheren Gebührenaufkommen aufgrund der Gebührenerhöhung zum 1. April 1989. Die Verkehrszunahme im Postbankdienst belief sich insgesamt auf lediglich 0,5 v. H.; im Wettbewerbsbereich (z. B. Postgirodienst, Postsparkassendienst) betrug sie +1,3 v. H. Bei den Dienstleistungen, die nicht im Wettbewerb angeboten werden (z. B. Postanweisungsdienst, Zahlungsanweisungsdienst), trat ein Rückgang ein (—3,8 v. H.).

Die Erlöszunahme im Fernmeldedienst blieb mit 4,5 v. H. (1 654,6 Mio. DM) auf 38 323,9 Mio. DM (Vj. 36 669,3 Mio. DM) unterdurchschnittlich. Ursache dafür war die zum 1. April 1989 wirksam gewordene Gebührensenkung, insbesondere im Telefonfernverkehr. Trotzdem erwies sich der Fernmeldedienst mit einem Verkehrszuwachs von 9,3 v. H. als der sich am dynamischsten entwickelnde Dienst der Deutschen Bundespost. Daß die Zuwachsrate um mehr als das Doppelte über der des realen Bruttosozialprodukts (+4 v. H.) lag, zeigt die wachsende Bedeutung von Telekommunikationsdienstleistungen für die Volkswirtschaft. Die höchste Zuwachsrate verzeichneten mit 32,6 v. H. die „Gebühren und Vergütungen im Funkdienst sowie vermischte Einnahmen des Fernmeldedienstes", die von 1 510,2 Mio. DM im Vorjahr auf 2 003 Mio. DM im Jahre 1989 (+492,8 Mio. DM) anstiegen. Dem lag eine überdurchschnittliche Zunahme (+37,7 v. H.) der Anschlüsse an das Breitbandkabelnetz der Deutsche Bundespost zugrunde.

Den höchsten Anteil an den Umsatzerlösen der Deutschen Bundespost (56 408,5 Mio. DM) erwirtschaftete mit 38 323,9 Mio. DM (68 v. H.) der Fernmeldedienst; der Postdienst trug mit 15 959,9 Mio. DM (28,3 v. H.) und der Postbankdienst mit 2 124,7 Mio. DM (3,8 v. H.) zum Gesamtergebnis bei.

40.2.2.2 Aufwendungen

Die Personalaufwendungen stiegen mit 2,2 v. H. (Vj. 4,5 v. H.) im Verhältnis zur Zunahme der Gesamtaufwendungen (6,2 v. H.; Vj. 2 v. H.) unterdurchschnittlich. Sie beliefen sich auf 27 675,5 Mio. DM

(Vj. 27 089,4 Mio. DM). Während die Bezüge für das aktive Personal (19 175,1 Mio. DM; Vj. 19 257 Mio. DM) nahezu konstant blieben, erhöhten sich die Versorgungsbezüge auf 4 027,6 Mio. DM (Vj. 3 868,4 Mio. DM; +4,1 v. H.) und die „Sozialen Aufwendungen für das Personal" (z. B. Beihilfen, Beitragsanteile zur Sozialversicherung) auf 4 053,5 Mio. DM (Vj. 3 570,7 Mio. DM; +13,5 v. H.). Die Position „Beihilfen, Unterstützungen" erhöhte sich von 1 491,2 Mio. DM auf 1 922,1 Mio. DM, was wesentlich auf die erstmalige Bildung einer Rückstellung für Beihilfezahlungen in Höhe von 264,8 Mio. DM zurückzuführen ist.

Die um 360 Mio. DM gestiegenen Aufwendungen für die Verzinsung von Postsparguthaben (+35,5 v. H.; Vj. −1,1 v. H.) resultierten bei einem nur geringfügig gestiegenen Spareinlagenbestand (von 40 556 Mio. DM auf 40 884,7 Mio. DM; +0,8 v. H.) aus Zinsanhebungen sowie einer Rückstellung in Höhe von 100 Mio. DM für ausstehende Zins- und Bonuszahlungen bei Sondersparformen (siehe dazu Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens). Die Zinsen und ähnliche Aufwendungen (z. B. Kapitalbeschaffungskosten) für Kapitalmarktmittel mit einem Mehr von 39,4 Mio. DM (+1,3 v. H.; Vj. +9,6 v. H.) stiegen dagegen deutlich weniger, wobei sich der Bestand an Kapitalmarktmitteln ebenfalls nur gering um 513,5 Mio. DM (von 41 541,8 Mio. DM auf 42 055,3 Mio. DM; +1,2 v. H.) erhöhte. Für die aufgenommenen Kapitalmarktmittel hatte die Deutsche Bundespost im Durchschnitt 7,2 v. H. Zinsen zu zahlen. Für die Postspargut-haben belief sich der Zinsaufwand auf 3,4 v. H. des durchschnittlichen Guthabenbestandes im Jahre 1989. Dagegen fielen für die Postgiroguthaben keine Zinsen an.

In der Zunahme der gewöhnlichen Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen um 1 152,9 Mio. DM (+10,9 v. H.; Vj. +8,5 v. H.) kamen zum einen die nach wie vor hohen (Brutto-)Investitionen zum Ausdruck, die mit 19 295,1 Mio. DM um 1 215,6 Mio. DM (+6,7 v. H.) über dem Vorjahreswert lagen. Zusätzliche planmäßige Abschreibungen in Höhe von 393,3 Mio. DM waren wegen der Verkürzung der Nutzungsdauer für posteigene Telefoneinrichtungen und öffentliche Sprechstellen von bisher zwölf auf fünf Jahre notwendig.

Die außergewöhnlichen Abschreibungen in Höhe von 526,7 Mio. DM lagen zwar um 34 Mio. DM (−6,1 v. H.) unter dem Vorjahreswert (560,7 Mio. DM), bewegten sich aber auch in diesem Jahr auf sehr hohem Niveau. Sie ergaben sich im wesentlichen aus Wertberichtigungen bei Telefonendeinrichtungen der Anschaffungsjahre 1981 und früher (230,9 Mio. DM) sowie von nicht mehr marktgängigen Telefonapparaten in den Beständen der Fernmeldezeugämter (139 Mio. DM).

Bei den „Sonstigen Aufwendungen" in Höhe von 441,1 Mio. DM (Vj. 245,5 Mio. DM; +79,7 v. H.) entfielen 433 Mio. DM auf Unterschiede zwischen den Buchwerten und den Erlösen vorzeitig ausgeschiedener Gegenstände des Sachanlagevermögens.

40.2.2.3 Abschluß

Der Jahresüberschuß, der wegen unveränderter Rücklagen gleich dem Bilanzgewinn war, lag mit 3 055,4 Mio. DM um 847,8 Mio. DM (+38,4 v. H.) über dem Vorjahreswert von 2 207,6 Mio. DM. Das positive Ergebnis wurde wesentlich durch Gebührenerhöhungen im Post- und Postbankdienst und Verkehrssteigerungen im Fernmeldedienst beeinflußt, die zum Anstieg der Erträge um 7,5 v. H. beitrugen. Trotz der verhältnismäßig geringen Zunahme der Personalaufwendungen (+2,2 v. H.; Vj. +4,5 v. H.) stiegen die Gesamtaufwendungen mit 6,2 v. H. deutlich an. Dazu trugen insbesondere eine Ausweitung der Rückstellungen sowie Wertberichtigungen im Anlagevermögen bei.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß bei konsequenter Anwendung des § 42 Abs. 1 PostVerfG durch die Unternehmen der Deutschen Bundespost der Rückstellungsbedarf bislang noch nicht voll erfaßt und damit, sowie durch zu erwartende weitere Bewertungskorrekturen im Anlagevermögen, für die Folgejahre mit erheblichen Ergebnisbelastungen zu rechnen sei.

Die Unternehmen der Deutschen Bundespost haben mitgeteilt, in den Jahresabschlüssen 1990 seien durch Rückstellungsbildungen, Wertberichtigungen und Bewertungskorrekturen Vorkehrungen getroffen worden, um Ergebnisbelastungen für die Folgejahre weitgehend auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, daß — da der Bildung von Rückstellungen in der Bilanz immer auch eine Aufwandsbuchung in der Gewinn- und Verlustrechnung gegenübersteht — neugebildete Rückstellungen unter ansonsten gleichen Bedingungen den Jahresüberschuß mindern oder den Jahresfehlbetrag erhöhen. Das erschwert den Finanzausgleich der Unternehmen untereinander, weil der Jahresüberschuß der Deutschen Bundespost TELEKOM sinkt, während die Jahresfehlbeträge von POSTDIENST und POSTBANK zunehmen. Dazu ist weiter zu bedenken, daß höhere betriebliche Aufwendungen, wie sie mit der Bildung von Rückstellungen verbunden sind, als Kosten in die Leistungs- und Kostenrechnung eingehen; dies führt zu geringeren Kostendeckungsgraden, die Forderungen nach Gebührenerhöhungen zur Folge haben können.

Der Bundesrechnungshof wird sich in den Folgejahren mit der Anwendung des § 42 PostVerfG und den dadurch bedingten Auswirkungen von Rückstellungen und Wertberichtigungen auf das Wirtschaftsergebnis der Unternehmen weiter befassen. Insbesondere sollen dabei die Folgen für die Eigenkapitalbildung und den Finanzausgleich beobachtet werden.

40.3 Leistungs- und Kostenrechnung

Die Leistungs- und Kostenrechnung der Deutschen Bundespost ist eine vergangenheitsbezogene Vollkostenrechnung, die auf den Daten der Finanzbuchführung aufbaut. Ihre Ergebnisse unterscheiden sich von denen der Finanzbuchführung insbesondere wegen der Berücksichtigung innerbetrieblicher Verkehrs-

und Kapitalleistungen, des Ansatzes kalkulatorischer Posten und des Ausscheidens neutraler Positionen. Eine dezentrale Leistungs- und Kostenrechnung befindet sich derzeit in der Einführung.

In absoluten Zahlen ergaben sich in den Jahren 1987 bis 1989 folgende Kostenüberdeckungen (+) und Kostenunterdeckungen (−) in den Dienstleistungsbereichen:

Ergebnisse	1987	1988	1989
	(in Mio. DM)		
Postdienste	−2 550,7	−2 257,0[1])	− 961,7
Postbankdienste	− 61,4	− 35,8	− 217,7
Fernmeldedienste	+2 842,9	+3 039,6	+1 644,6
Gesamtergebnis	+ 230,9[2])	+ 746,8	+ 465,2
Veränderung zum Vorjahr		+ 515,9	− 281,6

[1]) Postrentendienst ab 1988 bei den Postdiensten (zuvor bei den Postbankdiensten)
[2]) Summenabweichungen rundungsbedingt

Der Kostendeckungsgrad der Deutschen Bundespost sank — durch einen Rückgang des Kostendeckungsgrades im Postbankdienst (trotz Gebührenanhebung) um 3,7 Prozentpunkte und im Fernmeldedienst um 4,5 Prozentpunkte (auch bedingt durch Gebührensenkungen) — insgesamt von 101,4 v. H. um 0,6 Prozentpunkte auf 100,8 v. H. Die Kostenüberdeckung betrug absolut 465,2 Mio. DM.

Die Kostendeckungsgrade betrugen im einzelnen:

	1988	1989	Veränderung
	v. H.	v. H.	Prozent-Punkte
Postdienste			
Briefdienst	100,6	110,6	+10,0
Päckchendienst	74,3	83,0	+ 8,7
Paketdienst	56,1	56,9	+ 0,8
Postzeitungsdienst	56,0	59,8	+ 3,8
Postrentendienst	103,6	119,5	+15,9
Postdienste insgesamt	86,6	94,5	+ 7,9
Postbankdienste			
Sparkassendienst	158,6	135,1	−23,5
Girodienst	89,7	88,1	− 1,6
Zahlkartendienst	43,6	50,8	+ 7,2
Verschiedene andere Gelddiensttätigkeiten	86,5	88,8	+ 2,3
Postanweisungsdienst	36,7	40,3	+ 3,6
Zahlungsanweisungsdienst	52,2	61,9	+ 9,7
Postbankdienste insgesamt	99,2	95,5	− 3,7
Fernmeldedienste			
Telefondienst	116,0	110,8	− 5,2
Telegrafendienst	95,1	94,4	− 0,7
übrige Fernmeldedienste	56,6	59,4	+ 2,8
Fernmeldedienst insgesamt	108,9	104,4	− 4,5
Deutsche Bundespost	101,4	100,8	− 0,6

Trotz der Gebührenerhöhung, die wesentlich die Verbesserung des Kostendeckungsgrades im Postdienst um 7,9 Prozentpunkte bewirkt hat, konnte eine volle Kostendeckung in diesem Bereich (Kostendeckungsgrad 94,5 v. H.) nicht erreicht werden.

Ungeachtet der leichten Verbesserung des Kostendeckungsgrades um 0,8 Prozentpunkte auf 56,9 v. H. ist die Situation im Paketdienst in hohem Maße unbefriedigend. Die Produktion war im Jahre 1989 rückläufig und stagnierte — trotz eines insgesamt wachsenden Marktes — auf dem Niveau des Jahres 1985. Sowohl im Absatz- wie auch im Produktionsbereich bestehen die erheblichen strukturellen Mängel fort. Der Bundesminister hat der vorstehenden Einschätzung nicht widersprochen.

Die Verschlechterung des Kostendeckungsgrades im Postbankdienst (−3,7 Prozentpunkte) ging insbesondere auf höhere Zinsaufwendungen (einschließlich Zins- und Bonusrückstellungen) im Postsparkassendienst zurück.

Der Kostendeckungsgrad bei den „Übrigen Fernmeldediensten" verbesserte sich um 2,8 Prozentpunkte auf 59,4 v. H.; er ist im Ergebnis nach wie vor unbefriedigend. Bei einzelnen Fernmeldediensten zeigt sich eine gewisse Selbstkonkurrenz. Während z. B. die Zahl der Telefaxanschlüsse von rd. 197 200 im Jahre 1988 auf rd. 411 100 im Jahre 1989 anstieg (+108,4 v. H.), sank die Anschlußzahl des ebenfalls relativ neuen Dienstes Teletex von rd. 19 100 auf rd. 18 200 (−4,6 v. H.). Es sollte geprüft werden, ob angesichts der relativ geringen und tendenziell abnehmenden Bedeutung dieses Dienstes sowie der zum Telefaxdienst bestehenden Substitutionsbeziehung seine Fortführung wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

41 Organisation der Briefzustellung

41.0

Der Briefzustelldienst wurde im Zusammenhang mit den kommunalen Gebietsreformen weitgehend zentralisiert. Die zentrale Briefzustellung verursacht wegen der längeren Wege höhere Personal- und Sachkosten und ist daher unwirtschaftlich.

41.1

Ende der 60er und in den frühen 70er Jahren wurden in fast allen Bundesländern in größerem Umfang kommunale Gebietsreformen durchgeführt und dabei Städte und ländliche Gemeinden zu größeren Verwaltungseinheiten zusammengeschlossen oder angrenzende Landgemeinden in Städte eingemeindet.

Die Deutsche Bundespost hat daraufhin in den neu gebildeten Gemeinden die Briefzustellung bei je einem Postamt oder einer Poststelle zentralisiert. Die Vorgaben für diese Organisationsänderung ließen zu, daß sie ohne vorhergehende Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt wurde.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1990 im Bereich von vier Direktionen die Organisation der Briefzustellung geprüft.

Die Prüfung hat ergeben, daß die zentrale Briefzustellung durch die langen Wege in die Zustellbezirke einen erhöhten Personal- und Sachkostenaufwand verursacht. Die Zusteller leisten während der Fahrten zu und von den Zustellbezirken, die bis zu einem Sechstel ihrer Arbeitszeit erfordern können, keine produktive Tätigkeit; hinzu kommen erhebliche Fahrtkosten.

41.3

Der Bundesrechnungshof hat die Generaldirektion POSTDIENST (Generaldirektion) darauf hingewiesen, daß die Zentralisierung der Briefzustellung unwirtschaftlich ist. Dies hätte die Deutsche Bundespost schon vor Einführung dieser Maßnahmen erkennen können, wenn sie damals entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt hätte. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Zustellung von „Zustellstützpunkten" aus vorzunehmen. Diese könnten bei Postämtern oder Poststellen nahe der Zustellbezirke eingerichtet werden.

Durch die vermehrte Einrichtung von Zustellstützpunkten sind Einsparungen von mehr als 20 Mio. DM jährlich zu erzielen; sie hätte zudem durch die dezentrale Abholmöglichkeit für benachrichtigte Sendungen eine kundenfreundliche Außenwirkung.

41.4

Die Generaldirektion hat die Feststellungen grundsätzlich anerkannt und mitgeteilt, daß geeignete Maßnahmen geplant und teilweise schon eingeleitet seien.

41.5

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

42 Gebührenerfassung bei Großeinlieferungen von Briefsendungen (Massendrucksachen)

42.0

Aufbau- und ablauforganisatorische Mängel sowie nicht ordnungsgemäße Wahrnehmung der Prüfaufgaben und in Einzelfällen auch unzutreffende Angaben von Postkunden verursachen bei der Einlieferung von Massendrucksachen im Bereich der alten Bundesländer bei der Deutschen Bundespost POSTDIENST Gebührenausfälle, die eine Größenordnung von jährlich über 200 Mio. DM erreichen können.

42.1

Die Deutsche Bundespost POSTDIENST (POSTDIENST) läßt die Einlieferung von Drucksachen als Massendrucksachen zu, wenn vorgegebene Mindesteinlieferungsmengen erreicht und die Sendungen nach Vorgaben der Deutschen Bundespost zu zielgerichteten Gebinden zusammengestellt werden. Die Gebührensätze richten sich nach der Einlieferungsmenge sowie nach Art und Umfang der Vorleistungen. Die Zahl der Einlieferungen steigt seit Jahren stetig an.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1990 bei drei Postämtern mit einem großen Aufkommen an Briefsendungen das Einlieferungs- und Abrechnungsverhalten der Postkunden, die Beachtung der Prüfvorschriften und die Aufbau- und Ablauforganisation für die Einlieferung von Massendrucksachen geprüft. Er hat dabei festgestellt, daß mit zunehmender Einlieferungsstückzahl der Anteil unabgerechneter Sendungen anstieg. Bei Einlieferungen mit weniger als 10 000 Sendungen lag dieser Anteil in den geprüften Ämtern bei 1,43 v. H., während er bei Großeinlieferungen mit mehr als 100 000 Sendungen bis zu 50 v. H. betrug.

Bei 28 überprüften Einlieferungen mit zusammen 877 377 Sendungen stellte der Bundesrechnungshof in 15 Fällen insgesamt 166 348 Sendungen (= rd. 19 v. H.) fest, für die keine Gebühren entrichtet worden waren. Dadurch entstanden Gebührenausfälle in Höhe von rd. 95 000 DM (durchschnittlich 0,56 DM je Sendung). Gleiche Verhältnisse bei den nicht untersuchten Ämtern unterstellt, ergäben sich für die im Jahre 1989 eingelieferten rd. 2 Mrd. Massendrucksachen jährliche Mindereinnahmen in einer Größenordnung von 200 Mio. DM oder mehr.

42.3

Die bestehenden Vorschriften verursachen wegen ihrer Vielschichtigkeit und vieler Einzel- und Sonderregelungen zahlreiche Fehler bei der Einlieferung und Abrechnung von Massendrucksachen.

Die für Einlieferungen vorgeschriebenen Prüfungen und die zusätzlichen Nachkontrollen der Einlieferungsunterlagen nach Annahme der Sendungen werden nicht vollständig, nicht sorgfältig genug oder überhaupt nicht wahrgenommen.

Bei zwei der drei geprüften Ämter waren die Annahmeschalter für Massendrucksachen nicht nur räumlich weit von den Entladestellen getrennt, sondern auch organisatorisch verschiedenen Dienststellen zugeordnet, wodurch Verfahrensmängel und Gebührenverluste auftraten. In Großstädten läßt der POSTDIENST grundsätzlich die Einlieferung von Massendrucksachen bei verschiedenen Ämtern im Stadtgebiet zu. Von dort müssen die Sendungen dann zu den zentralen Umschlagstellen befördert werden. Dies verursacht einen zusätzlichen Sach- und Personalaufwand.

42.4

Der Bundesrechnungshof hat die aufgezeigten Mängel beanstandet. Nach seiner Auffassung muß den Gebührenverlusten durch verbesserte Vorschriften und verstärkte Prüftätigkeiten entgegengewirkt werden. Die Höhe der Verluste erfordert darüber hinaus die Entwicklung und Einführung eines modernen Konzeptes für Massensendungen auf der Grundlage rechnergestützter Wiegeverfahren. Der Bundesrechnungshof hat außerdem empfohlen, die Annahme- und Entladestellen für die Einlieferung von Massendrucksachen organisatorisch und räumlich zusammenzufassen. Er hat auch vorgeschlagen, die Einlieferung von Massendrucksachen in Großstädten auf Ämter mit direkter Anbindung an Straßen- und Schienenfernverbindungen zu konzentrieren, um den Umschlag der Sendungen wirtschaftlicher zu gestalten.

42.5

Die Generaldirektion POSTDIENST hat die Feststellungen anerkannt und Maßnahmen zur Behebung der Mängel angekündigt. Sie wolle im Sinne der Empfehlung des Bundesrechnungshofes durch eine Straffung der Vorschriften, durch die Optimierung und Vereinheitlichung der Einlieferungsverfahren sowie durch eine Verbesserung der Fachaufsicht und der Prüfverfahren Gebührenverluste weitgehend verhindern. Zur Entwicklung eines Konzeptes hat sie sich nicht geäußert.

42.6

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß die beabsichtigten Maßnahmen zum Abbau der Gebührenverluste beitragen können. Er bleibt aber bei seiner Auffassung, daß der POSTDIENST auch in Anbetracht der steigenden Einlieferungszahlen ein modernes Konzept für Massendrucksachen auf der Grundlage rechnergestützter Wiegeverfahren entwickeln sollte, um eine ordnungsgemäße und vollständige Gebührenerhebung sicherzustellen.

43 Einsatz von Kraftfahrzeugen

43.0

Die Deutsche Bundespost POSTDIENST nutzt beim Einsatz ihrer Kraftfahrzeuge zur Beförderung von Postsendungen nicht alle Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Aufgabenerledigung. Dies führt zu einem überhöhten Kraftfahrzeugbestand und damit zu jährlichen Mehrausgaben von rd. 10 Mio. DM.

43.1

Die Deutsche Bundespost POSTDIENST (POSTDIENST) setzte im Jahre 1990 in den alten Bundesländern für ihre verschiedenen Dienste rd. 45 000 Kraftfahrzeuge ein. In dieser Zahl sind u. a. 16 945 Perso-

nenkraftwagen und 22 235 Lastkraftwagen enthalten.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1989 durch die Vorprüfungsstellen den wirtschaftlichen Einsatz der Kraftfahrzeuge beim POSTDIENST untersuchen lassen und im Jahre 1990 durch eigene Erhebungen den Kraftfahrdienst im Zuständigkeitsbereich der Postämter (Orts- und Landposten) sowie im Zustelldienst geprüft. In die Erhebungen waren 52 Postämter mit Verwaltungsdienst und deren Amtsstellen in zehn Direktionen einbezogen.

Der Bundesrechnungshof hat dabei festgestellt, daß im Bereich der Orts- und Landposten viele Fahrten unnötig waren. Die betreffenden Transportleistungen hätten Fahrzeuge anderer Dienstzweige mit übernehmen können. So bedienten die Postämter durch besondere Fahrten ausgelagerte Dienststellen, die sie auch im Rahmen der Paketzustellung anfahren konnten. Einige der geprüften Postämter hielten Kraftfahrzeuge ausschließlich für eine bestimmte Aufgabe (z. B. für die Beförderung von Sendungen zum und vom Nachtluftpostnetz) vor und zogen sie nicht für mögliche weitere Leistungen heran.

Die der Paketzustellung zugeteilten Fahrzeuge waren in der Regel nur wenige Stunden am Tag und nur für diesen Zweck im Einsatz. Die Postämter trafen keine Maßnahmen, um die Standzeiten dieser Fahrzeuge durch die Übertragung von weiteren Fahrleistungen zu verringern.

Darüber hinaus waren nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Kraftfahrzeuge mit zu großer Ladekapazität eingesetzt. Bei vier der untersuchten Postämter können 45 der dort eingesetzten Paketzustellfahrzeuge durch kleinere Fahrzeuge ersetzt und so die jährlichen Betriebskosten um 138 000 DM gesenkt werden.

Die Postämter mit Verwaltung hielten bei den ihnen unterstellten Amtsstellen Kraftfahrzeuge für die in den Vormittagsstunden eingehenden Telegramme bereit. Aufgrund des äußerst geringen Sendungsaufkommens (ein bis vier Telegramme je Amtsstelle in der Zeit von etwa 10.00 Uhr bis 13.00 Uhr) war der Einsatz dieser Kraftfahrzeuge unwirtschaftlich. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes können durch Änderung der Ablauforganisation allein bei den geprüften Amtsstellen 28 Fahrzeuge eingespart werden.

Die untersuchten Postämter hielten bei den gängigen Kraftfahrzeugtypen Reserven von jeweils bis zu 9 v. H. ihres Gesamtbestandes vor und überschritten damit den von der Generaldirektion POSTDIENST (Generaldirektion) vorgegebenen Höchstwert von 7 v. H. Die Möglichkeit, die Reservehaltung zu verringern und dafür im Bedarfsfall Mietwagen einzusetzen, wurde nur ungenügend berücksichtigt.

Die aufgezeigten Mängel führen zu einem um 5 v. H. überhöhten Kraftfahrzeugbestand und damit zu jährlichen Mehrausgaben von rd. 10 Mio. DM.

Der POSTDIENST plant bereits seit dem Jahre 1981 den Einsatz der Datenverarbeitung zur Optimierung von Postbetriebsfahrten. Die mittlerweile über zehn Jahre dauernden Planungen haben bisher zu keinem meßbaren Erfolg geführt, ein endgültiger Erfolg ist zur Zeit auch nicht absehbar.

43.3

Der Bundesrechnungshof hat die Beseitigung der aufgezeigten Mängel vorgeschlagen und empfohlen, die Beförderungsleistungen durch das Zusammenlegen von Fahrten zu straffen, die Standzeiten der Fahrzeuge zu verringern und die Höhe des Reservebestandes zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für geboten, die Direktionen und Postämter zur Optimierung der Postbetriebsfahrten auch ohne DV-Unterstützung anzuhalten, solange die DV-Planungen noch nicht zum Erfolg geführt haben.

43.4

Die Generaldirektion hat die Feststellungen im wesentlichen anerkannt. Sie hat allerdings darauf hingewiesen, daß „die künftigen Logistiksysteme für Briefe und Fracht mit unterschiedlichen Zielfenstern arbeiten" werden; ein „Hineinzwingen von Verbundleistungen" führe daher zu schlechterer Qualität und höheren Kosten. Verbundleistungen zwischen Brief und Fracht seien künftig im Transport die Ausnahme und nicht die Regel.

Der Bundesminister hat sich der Stellungnahme der Generaldirektion angeschlossen.

43.5

Der Bundesrechnungshof sieht in den Ausführungen der Generaldirektion zu den Verbundleistungen lediglich eine Aussage über künftig beabsichtigte Transportkonzepte, die erst in einigen Jahren verwirklicht werden können. Nach diesen Konzepten soll u. a. eine ganztägige Paketzustellung zur Auslastung der Fahrzeuge führen. Bis dahin sollte die Generaldirektion jedoch die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Kosteneinsparung nutzen.

44 Umstellung der Eigenreinigung von Gebäuden, Dienstgrundstücken und Verkehrsflächen auf Fremdreinigung

44.0

Die Deutsche Bundespost reinigt immer noch einen wesentlichen Teil der Gebäude, Grundstücke und Verkehrsflächen mit eigenem Personal, obwohl der Bundesminister im Jahre 1984 angeordnet hatte, innerhalb von zehn Jahren grundsätzlich auf die wirtschaftlichere Fremdreinigung umzustellen.

44.1

Im Bereich der Deutschen Bundespost sind rd. 17 Mio. m^2 Fußbodenflächen in den Dienstgebäuden und rd. 11 000 Dienstgrundstücke zu reinigen. Die Kosten der Eigen- und Fremdleistungen für die Innenreinigung betrugen im Jahre 1988 rd. 500 Mio. DM. Bei der Grundstücksreinigung wurden für Fremdleistungen rd. 11 Mio. DM ausgegeben; die Kosten der Eigenleistungen sind nicht bekannt.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt auf die Unwirtschaftlichkeit der Eigenreinigung hingewiesen und zuletzt in seinen Bemerkungen 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 79) den Übergang zur Fremdreinigung empfohlen.

Der Bundesminister hatte im Jahre 1984 nach eingehenden Untersuchungen und Wirtschaftlichkeitsvergleichen angeordnet, grundsätzlich die Gebäude-Eigenreinigung auf Fremdreinigung umzustellen.

Zu diesem Zeitpunkt reinigten rd. 7 500 posteigene Arbeitskräfte noch rd. 54 v. H. der Gebäudeinnenflächen. Nach den Vorgaben des Bundesministers sollten nur die besonders sicherheitsempfindlichen Bereiche des Post- und Fernmeldewesens von der Umstellung ausgenommen bleiben. Für die Umstellung gab er einen Zeitraum von zehn Jahren vor, um soziale Härten beim Personal und insbesondere Entlassungen zu vermeiden.

Auch für die Reinigung der Dienstgrundstücke und Verkehrsflächen (einschließlich Winterdienst) sehen die Vorschriften der Deutschen Bundespost grundsätzlich die Vergabe an Unternehmen vor.

44.2

Im Auftrag des Bundesrechnungshofes haben mehrere Vorprüfungsstellen im Jahre 1989 im Bereich des Post- und Fernmeldewesens den Fortgang der Umstellung der Gebäudeinnenreinigung auf Fremdreinigung und im Jahre 1990 die Reinigung der Dienstgrundstücke und Verkehrsflächen (einschließlich Winterdienst) geprüft.

44.3

Dabei wurde festgestellt, daß

- bei der Gebäudereinigung die Zuordnung der Reinigungsflächen zur Eigen- oder Fremdreinigung häufig nicht den Vorgaben entsprach, wonach die Eigenreinigung auf Sicherheitsbereiche zu beschränken ist,
- bei der Eigen- und Fremdreinigung überhöhte Reinigungshäufigkeit und zu aufwendige Reinigungsverfahren sowie durch Mängel der Vertragsgestaltung vermeidbare Mehraufwendungen entstanden,
- bei der Gebäudereinigung der Anteil der Eigenreinigung von 54 v. H. im Jahre 1984 nur auf 50 v. H. im Jahre 1988 und damit jährlich nur um 1 Prozentpunkt zurückgegangen ist, obwohl der Personalabgang von Eigenreinigungskräften einen wesentlich höheren Anteil zugelassen hätte und
- die Kontrolle und die Fachaufsicht nur unzureichend wahrgenommen wurden.

44.4

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß durch verzögerte Umstellung, mangelnde Fachaufsicht und schlechte Vertragsgestaltung die Möglichkeiten zu Kosteneinsparungen nicht genutzt wurden.

Er hat daher empfohlen,

- die Einhaltung der Vorgaben über die Zuordnung der Flächen zur Eigen- und Fremdreinigung sicherzustellen,
- die Wirtschaftlichkeit der Reinigungsleistungen zu verbessern und die Mängel bei der Vertragsgestaltung zu beseitigen,
- die Umstellung auf Fremdreinigung zu beschleunigen und
- ein Kontrollverfahren einzuführen, das den Direktionen und Ämtern die kostenmäßigen Auswirkungen und den erreichten Umfang der Umstellung für ihren Bereich aufzeigt.

44.5

Die Generaldirektion POSTDIENST und die Generaldirektion TELEKOM haben die Feststellungen grundsätzlich anerkannt. Sie halten jedoch die bisher erreichte Umstellungsquote im Hinblick auf die Personalstruktur für angemessen; durch erhebliche Personalabschmelzung seien bedeutende Einsparungen nachgewiesen worden. Für die Überwachung der Umstellung hätte sie neue Verfahren eingeführt, mit denen quartalsweise kontrolliert und nachgesteuert werden könne. Die Reinigungshäufigkeiten seien inzwischen für mehrere Bereiche reduziert worden. Im Zuge dieser Maßnahmen sollten auch die Reinigungsleistungen neu beschrieben werden, so daß die Umstellung beschleunigt werden könne.

Der Bundesminister hat erklärt, daß er gegen die Sachdarstellung keine Einwendungen erhebe.

44.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen. Er ist jedoch weiterhin der Auffassung, daß die Umstellungsquote noch erhöht und die Umstellung erheblich beschleunigt werden muß. Er wird daher die weitere Entwicklung beobachten.

45 Bewirtschaften des Materials für die Instandhaltung von Kraftfahrzeugen

45.0

Das Bewirtschaften des Materials für die Instandhaltung von Kraftfahrzeugen bei der Deutschen Bundespost ist unzweckmäßig organisiert. Es bestehen unnötige Lager auf Bezirksebene. Die eingelagerten Mengen sind zu groß. Es fehlt an einem Gesamtkonzept wirtschaftlicher Logistik.

45.1

Die Deutsche Bundespost unterhält rd. 130 Dienststellen der Fahrzeugtechnik (örtliche Dienststellen) für die Instandhaltung der Kraftfahrzeuge der beiden Unternehmensbereiche Deutsche Bundespost POSTDIENST (POSTDIENST) und Deutsche Bundespost TELEKOM (TELEKOM). Die Organisation der Materialbewirtschaftung für die Kraftfahrzeugwerkstätten ist von der Logistik für die Bereiche Fernmeldewesen und Dienstausstattung getrennt. Auf Bezirksebene bestehen Dienststellen (bezirkliche Dienststellen), die entsprechend der Dienstanweisung für den kraftfahrtechnischen Dienst bei der Deutschen Bundespost den größten Teil des Materials für die Werkstätten ihres Zuständigkeitsbereichs zu beschaffen und einen Mindestvorrat in Höhe des durchschnittlichen Bedarfs für zwei Monate einzulagern haben. Die nicht im Bezirkslager erhältlichen Teile darf die örtliche Dienststelle direkt beim Ersatzteilhandel einkaufen.

Die Planung der Bestellmenge (Disposition) bei den Dienststellen wird anhand von Karteien durchgeführt. Die Lagerhaltungskosten werden nicht ermittelt.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat durch 15 Vorprüfungsstellen das Bewirtschaften des Materials in den Lagern der Dienststellen der Fahrzeugtechnik der Unternehmensbereiche POSTDIENST und TELEKOM geprüft.

Er hat beanstandet, daß die vorgeschriebenen Lagermengen zu groß sind. Berücksichtigt man, daß sich in den alten Bundesländern flächendeckend Vertragswerkstätten der Hersteller der Fahrzeuge befinden, so kann der größte Teil des benötigten Materials zeitnah zu Instandhaltungsaufträgen direkt vom Handel an die örtlichen Dienststellen geliefert werden. Dies macht eine Zwischenlagerung bei den bezirklichen Dienststellen überflüssig. Die Einsparung, die durch den Wegfall der Zwischenlagerung auf Bezirksebene erzielt werden kann, ist größer als der Vorteil durch Preisnachlässe bei zentraler Beschaffung. Im übrigen können auch bei fehlender Zwischenlagerung durch Rahmenverträge Rabatte mit den Lieferanten ausgehandelt werden.

Die Lagerhaltung von nicht über den Handel zu beschaffenden Teilen könnte in die Logistik für fernmeldetechnische Einrichtungen oder für die Dienstausstattung eingegliedert werden, deren Sortiment schon jetzt Teile für die Kraftfahrzeuginstandhaltung enthält.

Die derzeit vorgeschriebene Disposition anhand von Karteikarten ist zur Feststellung der zweckmäßigen und wirtschaftlichen Lagermengen nicht geeignet. Die gebotene Berechnung, ob das in der Lagerhaltung gebundene Kapital und der Bewirtschaftungsaufwand im Vergleich zu den Kosten der Ausfallzeiten der Kraftfahrzeuge wirtschaftlich eingesetzt sind, ist so nicht möglich. Auch die bei einzelnen Direktionen festgestellten abweichenden Verfahren haben nur zu einer örtlich und sachlich begrenzten Verbesserung geführt, da die Lagerhaltungskosten nicht berücksichtigt wurden. Mit Hilfe eines Kennzahlensystems, das die verschiedenen Einflußfaktoren berücksichtigt, könnte die wirtschaftliche Lagermenge ermittelt werden. Wegen der Vielzahl der zu berücksichtigenden Faktoren ist eine wirtschaftliche Disposition nur DV-gestützt möglich.

45.3

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen,

- die Disposition der Lagerhaltung anhand des Bedarfs für die einzelnen Instandhaltungsaufträge zu regeln,
- die bezirklichen Lager aufzulösen,
- die Materialbereitstellung für die Fahrzeuginstandhaltung in ein Gesamtkonzept der Logistik einzugliedern,
- ein geeignetes System zur Beurteilung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Materiallagerung zu entwickeln und
- für die laufende Materialbewirtschaftung DV-gestützte Arbeitsverfahren einzuführen.

45.4

Die Generaldirektion POSTDIENST hat in ihrer Stellungnahme, die sie mit der Generaldirektion TELEKOM abgestimmt hatte, die Feststellungen anerkannt. Regelungen, die den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes Rechnung tragen sollen, seien bereits im Geschäftsgang.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

46 Beleggebundener Zahlungsverkehr im Postgirodienst

46.0

Die Bearbeitung von Belegen für den Zahlungsverkehr im Postgirodienst wird seit dem Jahre 1981 automatisiert. Unnötige manuelle Arbeiten bestehen fort. Bankunübliche Dienstleistungen, wie die Versendung von Quittungen zu Überweisungsaufträgen, kosten jährlich mehr als 38 Mio. DM. Durch Optimierung der Arbeiten und eine sorgfältigere

Personalbedarfsermittlung können erhebliche Ausgaben in diesem Bereich eingespart werden.

46.1

Um den Postgirodienst an den allgemein banküblichen Standard anzupassen und eine netzüberschreitende rationelle Bearbeitung des „Beleggebundenen Zahlungsverkehrs (BZV)" zu ermöglichen, legte das Posttechnische Zentralamt in Darmstadt im Jahre 1981 ein Grobkonzept für die Automation dieser Vorgänge vor. Anschließend begann die Umstellung des Buchungsverfahrens.

Im Jahre 1988 wurden die Postgiroämter angewiesen, alle Kunden mit automationsgerechten einheitlichen Vordrucken für Einzelüberweisungen auszustatten. Diese Vordrucke sind bereits für ein neues Zahlungsabwicklungssystem „Elektronischer Zahlungsverkehr (EZV)" geeignet, das seit dem Jahre 1991 bei zwei Postgiroämtern erprobt wird. Bei den übrigen Postgiroämtern bestehen unverändert die Verfahrensweisen, die der Bundesrechnungshof in Zusammenarbeit mit den Vorprüfungsstellen im Jahre 1989 feststellte:

Nach Eingang der Überweisungsaufträge muß das Vorhandensein von Sperrvermerken (Pfändungen usw.) anhand von Karteikarten festgestellt werden. Aufträge in einer Höhe ab 2 000 DM werden zweifach geprüft. Erst dann werden die Belege in das automatisierte Belegerfassungssystem eingegeben und die Daten beleglos weiterverarbeitet.

Abgesehen davon, daß die Geräte zur automatisierten Belegerfassung (Codierung) in hohem Maße störanfällig sind, kann ein großer Teil der Belege infolge mangelhafter Papierqualität und schlechter Vorcodierung nicht erfaßt werden. Dies führt zu Störungen im Betriebsablauf und hat zeitaufwendige Sonderbearbeitungen zur Folge.

Kommt es zu Fehlern bei der Datenerfassung (Codierfehlern), so werden Betragsunterschiede zwischen Last- und Gutschriftsbeleg von einem der Buchungskraft übergeordneten Gruppenführer berichtigt. Codierfehler bei einem Scheck, den ein Kunde zusammen mit anderen Schecks eingereicht hat, erfordern eine Wiederholung des Lese- und Abstimmungsvorgangs für alle diese Schecks.

Der in der Personalbemessung verwendete Zeitansatz für das Prüfen und Codieren der Einzelüberweisungen (17 Stunden pro 1 000 Aufträge) ist seit dem Jahre 1987 unverändert. Auch gehen die Mengen der Einzelüberweisungen kontinuierlich zurück, ohne daß dies eine entsprechende Aktualisierung des Personalbestandes zur Folge hatte.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß die Deutsche Bundespost POSTBANK (POSTBANK) mehrere besondere, von anderen Geldinstituten nicht mehr erbrachte Dienstleistungen ohne Kostenbelastung für ihre Kunden anbietet.

— Schecks dürfen die Kunden noch mit nicht zur automatischen Verarbeitung geeigneten Zahlkarten einreichen.

— Für Überweisungen erhalten die Kunden auf Anforderung Quittungen. Das betrifft etwa 50 v. H. aller Überweisungsaufträge, wobei Belege in manuellen Arbeitsgängen sortiert, geprüft, gestempelt und an die Auftraggeber zurückgesandt werden müssen. Die POSTBANK hat für diese Dienstleistung im Jahre 1990 nach eigenen Angaben etwa 38 Mio. DM an Personal- und Portokosten aufgewendet.

— Über die Zahlungs- und Überweisungsvorgänge eines Buchungstages werden den betroffenen Kunden sofort Kontoauszüge zugesandt. Durch die tägliche Erstellung und Absendung der Kontoauszüge entstehen neben den damit verbundenen Personal- und Sachausgaben erhebliche Portokosten. Bei anderen Banken und Sparkassen sind Alternativen mit zeitlich gestaffelter Bereitstellung der Kontoauszüge für den Kunden entwickelt und mit entsprechender Gebührenanpassung eingeführt worden.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet:

— Die Automation des beleggebundenen Zahlungsverkehrs bei Einzelüberweisungen hat zu lange Zeit in Anspruch genommen. Bereits in seinen Bemerkungen 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 82) hat der Bundesrechnungshof auf Verzögerungen bei der Einführung der Automatisierung des beleggebundenen Zahlungsverkehrs und die mangelnde Ausnutzung aller Möglichkeiten der Rationalisierung hingewiesen.

— Die Prüfung auf Sperrvermerke ist nicht automatisiert worden. Die höherwertigen Aufträge werden doppelt geprüft.

— Schlechte Papierqualität und mangelhafte Vorcodierung führen zu kostspieligen Sonderbearbeitungen.

— Das Berichtigungsverfahren ist bei Codierfehlern in Einzelfällen zu umständlich.

— Die Personalbedarfsberechnung ist den geänderten Umständen nicht angepaßt worden. Der Bundesrechnungshof schätzt, daß der zur Personalbemessung benutzte Zeitansatz für das Prüfen und Codieren der Belege um etwa 20 v. H. überhöht ist. Es könnten in diesem Arbeitsbereich etwa 200 Arbeitseinheiten mit rd. 12 Mio. DM Personalkosten jährlich eingespart werden.

— Die Sonderdienstleistungen werden ohne entsprechende Kostenbelastung der Kunden angeboten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Unternehmen POSTBANK empfohlen,

— die Eingangsbearbeitung im beleglosen Zahlungsverkehr zu optimieren und insbesondere die Prüftätigkeiten auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß zurückzunehmen,

— die Mängel in der Belegcodierung zu analysieren und soweit möglich zu beseitigen,

- die Personalbedarfsermittlung im „Beleggebundenen Zahlungsverkehr" zu verbessern und zu aktualisieren,
- die Einreichung von Schecks mittels Zahlkarte abzustellen,
- die kostenlose Bearbeitung und Versendung von Quittungen einzustellen und
- Alternativen zu der derzeitigen, kostenaufwendigen Erstellung der Kontoauszüge zu entwickeln.

46.3

Die Generaldirektion POSTBANK (Generaldirektion) führt die verzögerte Automatisierung in der Verarbeitung der Einzelüberweisungen auf bis zum Jahre 1988 fehlende DV-technische Buchungsmöglichkeiten zurück. Das Ziel, die Zahlungsverkehrsabwicklung voll auf beleglose Verfahren umzustellen, werde „mit Nachdruck weiter verfolgt".

Den Aufwand für manuelle Prüfarbeiten in der Eingangsbearbeitung wolle sie mittelfristig durch eine DV-gestützte Auftragsprüfung verringern.

Zur Belegcodierung führt die Generaldirektion aus, sie habe die angesprochenen Mängel teilweise schon abgestellt und sei in den übrigen Fällen um Verbesserungen bemüht.

Die Generaldirektion räumt ein, daß eine aktuelle Personalbedarfsfestsetzung infolge vielschichtiger Schwierigkeiten vorübergehend unterblieben sei und daß sie teilweise die festgesetzten Zeitansätze inzwischen selbst als überhöht erkannt habe. Sie habe die erforderlichen Maßnahmen zu einer genauen Personalbedarfsermittlung eingeleitet.

Die Scheckeinreichung mittels Zahlkarte sei inzwischen zugunsten des Postgiroauftrags weiter zurückgegangen. Zahlkarten wolle sie aus kundendienstlichen Gründen nicht zurückweisen.

Quittungsbescheinigungen könne sie ebenfalls aus kundendienstlichen Gründen nicht einstellen. Z. B. benötigten ADAC-Mitglieder den Quittungsbeleg als Mitgliedsausweis. Durch geänderte Programmversionen könnten diese Auftraggeberbelege künftig zusammen mit den Kontoauszügen versandt werden. Nach Einführung des „Elektronischen Zahlungsverkehrs" wolle sich die POSTBANK besondere Lastbuchungsbestätigungen vom Kunden entgelten lassen.

Aus rechtlichen und ordnungspolitischen Gründen müsse sie an der Erstellung und Versendung von Tageskontoauszügen festhalten, da die Postgirokonten generell auf Guthabenbasis zu führen seien. Mit der Einführung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) zum 1. Juli 1991 könne die POSTBANK die Überziehungsmöglichkeiten liberalisieren und in der Folge periodische Kontostandsinformationen ermöglichen. Die technische Realisierung dieser Maßnahme sei allerdings wegen des noch einzuführenden neuen Kontoführungssystems KORDOBA erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich.

46.4

Den Bundesrechnungshof haben die Ausführungen der Generaldirektion zu den organisatorischen Umstellungsmöglichkeiten, insbesondere zu den Verzögerungen bei der Automation der Einzelüberweisungen, nicht überzeugen können. Der beklagte Mangel DV-technischer Voraussetzungen hätte nach seiner Ansicht rechtzeitig abgestellt werden können, wenn die Organisation der Umstellung straff und konsequent geplant und durchgeführt worden wäre.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht der POSTBANK, aufwendige Prüfarbeiten bei der Belegbearbeitung künftig vermehrt zu automatisieren.

Die mit Scheckeinreichungen mittels Zahlkarte verbundene aufwendige manuelle Bearbeitung ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes selbst aus kundendienstlichen Gründen nicht gerechtfertigt.

Die Maßnahmen des Unternehmens zur Vermeidung zusätzlicher Portokosten beim Quittungsversand und die Einführung eines besonderen Leistungsentgelts für die entsprechenden Bescheinigungen hält der Bundesrechnungshof im Sinne seiner Empfehlungen für richtig.

Dem Argument, rechtliche und ordnungspolitische Gründe der Kontoführung auf Guthabenbasis zwängen die POSTBANK zu der aufwendigen Erstellung von Tageskontoauszügen, vermag der Bundesrechnungshof nicht zu folgen. Schon vor der Einführung der AGB ließ die bisher gültige Postgiroordnung eine Überziehungsmöglichkeit zu. Zur Vermeidung von Bearbeitungs- und Portokosten sollte daher alsbald und im Vorgriff auf die Einführung des Kontoführungssystems KORDOBA eine periodische Kontostandsinformation realisiert werden.

47 Bargeldautomaten der Deutschen Bundespost POSTBANK

47.0

Die Deutsche Bundespost POSTBANK beabsichtigt, neben dem bereits vorhandenen Netz von rd. 18 000 Postschaltern ein flächendeckendes Netz mit Geldautomaten für die Bargeldversorgung ihrer Kunden aufzubauen. Zunächst sollen bis zu 580 Geldautomaten aufgestellt werden. Dies entspricht einem Investitionsaufwand von annähernd 100 Mio. DM. Die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme ist nicht erkennbar.

47.1

Während der Schalteröffnungszeiten kann sich der Kunde an einem der rd. 18 000 Postschalter durch Abhebung vom Postsparbuch oder Einlösen von Postbar- oder Euroschecks mit Bargeld versorgen. Seit dem Jahre 1986 hat die Deutsche Bundespost POSTBANK (POSTBANK) im Rahmen eines Selbstbedienungskonzeptes für die Postbankdienste mit dem Aufbau eines eigenen Netzes von Geldausgabeautomaten begonnen. An diesen Geldautomaten kann mit

jeder Euroscheck-Karte „rund um die Uhr" Geld abgehoben werden.

Das Konzept zum flächendeckenden Ausbau des Geldautomaten-Netzes sieht zunächst den Einsatz von bis zu 580 Geldautomaten mit Investitionen in Höhe von fast 100 Mio. DM vor.

47.2

Die Vorprüfungsstelle des Posttechnischen Zentralamtes hat im Auftrag des Bundesrechnungshofes das Ausbaukonzept geprüft und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt:

Die POSTBANK begann mit dem Aufbau ihres Geldautomaten-Netzes, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme ausreichend untersucht zu haben. Die für die Standortauswahl vorgegebenen Richtwerte für die Nutzungshäufigkeiten wurden bisher bei über 50 v. H. der Geldautomaten nicht erreicht. Bei der Ausstattungsplanung sah die POSTBANK keine kostengünstigeren Geräte für den Betrieb in Innenräumen vor. Die bauausführenden Stellen überschritten bei rund einem Drittel der untersuchten Fälle den vorgegebenen Regelsatz für den Einbau der Geldautomaten in Höhe von 50 000 DM je Gerät, vereinzelt betrugen die Baukosten bis zu 100 000 DM. Bestehende Vorgaben für das Aufstellen und die Ausstattung der Geldautomaten wurden nicht eingehalten; dies führte zu Ausstattungs- und Baumängeln. Durch Mängel in der für den Betrieb der Geldautomaten erforderlichen Software entstand der POSTBANK ein nicht bezifferbarer Schaden durch Umsatz- und Gebührenverlust. Die Geräte enthielten keine Einrichtungen, die genauere Informationen über störanfällige Bauteile (z. B. Monitor, Kartenleser) liefern. Dies erschwerte die Fehleranalyse und damit auch Maßnahmen zur Vermeidung von Betriebsstörungen und Ausfallzeiten. Infolge dieser Störungen erreichten die Geldautomaten häufig nicht die vom Hersteller zugesicherten Verfügbarkeitswerte. Die für diesen Fall vertraglich vereinbarte Kürzung der Wartungskostenpauschale wurde nur selten vorgenommen, da die POSTBANK den Dienststellen keine Verfahrensregelungen an die Hand gegeben hatte.

47.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die POSTBANK

- die Maßnahmen ohne vorherige fundierte Wirtschaftlichkeitsrechnungen einleitete,
- die Standorte für die Geldautomaten nicht sorgfältiger nach der zu erwartenden Nachfrage auswählte,
- preiswertere Geräte für den Betrieb in Innenräumen nicht berücksichtigte und
- beim Einbau der Geldautomaten die vorgegebene Kostengrenze und die Ausstattungshinweise nicht beachtete.

Er hat der POSTBANK empfohlen,

- beim Hersteller der für den Betrieb der Geldautomaten erforderlichen Software auf eine schnelle Mängelbeseitigung hinzuwirken,
- eine aussagefähige Fehleranalyse zur Erfassung und Auswertung von Betriebsstörungen zu entwickeln und
- für den nachgeordneten Bereich Regelungen zur Kürzung der Wartungskostenpauschale beim Unterschreiten der garantierten Verfügbarkeitswerte zu treffen.

47.4

Die Generaldirektion POSTBANK hat mitgeteilt, sie habe im Jahre 1988 durch eine Unternehmensberatungsfirma die Wirtschaftlichkeitsgrenze einzelner Geldautomaten errechnen lassen. Der danach ermittelte Wert von 700 Auszahlungen je Woche sei zwar noch nicht an allen Standorten erreicht worden, sie erwarte jedoch, daß durch die geplante Einführung einer speziellen Kundenkarte (POSTBANK-CARD) die Benutzernachfrage zu steigern sei.

Die Generaldirektion hat weiter mitgeteilt, sie halte den Einsatz von preiswerteren Geräten in Schalterhallen während der Schalteröffnungszeiten grundsätzlich für möglich. Bei Geldautomaten, die rund um die Uhr für Kunden zugänglich seien und nicht dauernd von Postpersonal überwacht würden, müsse sie jedoch an den teureren Geräten mit Schutzvorkehrungen gegen Einbruch und Vandalismus festhalten.

Hinsichtlich der Baukosten sowie der festgestellten Ausstattungs- und Baumängel wolle die Generaldirektion künftig ihr besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben richten.

Die seit Mitte 1990 eingesetzte Softwareversion sei verbessert worden. Die Herstellerfirma wolle die noch auftretenden Mängel mit einer neuen, bereits im Test befindlichen Version ausräumen.

Inzwischen sei auch ein zentrales automatisches Fehlermeldeverfahren firmenseitig entwickelt worden, das eine detaillierte Aufschlüsselung der Fehlerursachen bei einer Gerätestörung ermögliche. Nach seiner Einführung könne die Generaldirektion die bereits vorbereitete Verfahrensregelung für den nachgeordneten Bereich zur Kürzung der Wartungskostenpauschale in Kraft setzen.

47.5

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, an Aufstellungsorten, die ohnehin bereits durch einen besonderen Zugang gesichert sind, die preiswerteren Geräte ohne Außensicherungseigenschaften (z. B. Stahlplatten) einzusetzen. Diese kostensparende Lösung ist bei anderen Bankinstituten bereits verwirklicht, ohne daß hierdurch Nachteile bekannt wurden. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht der Generaldirektion, künftig verstärkt auf die Einhaltung der techni-

schen und finanziellen Vorgaben für den Einbau und die Ausstattung der Geldautomaten zu achten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die POSTBANK weitere Verzögerungen bei der Behebung der Softwaremängel nicht mehr hinnehmen, sondern gegenüber ihrem Auftragnehmer mit Nachdruck auf eine ordnungsgemäße Vertragserfüllung drängen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das von der Herstellerfirma der Geldautomaten entwickelte Fehlermeldeverfahren zur Erfassung der Betriebsstörungen und Ausfallzeiten die vertraglich vereinbarte Verfügbarkeitsgarantie nunmehr sicherstellen wird.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten und insbesondere zu gegebener Zeit prüfen, ob die Nutzung der Geldautomaten durch die Einführung einer Kundenkarte gesteigert wird.

48 Aufwendungen für Bauleistungen im Funktelefonnetz

48.0

Die Deutsche Bundespost TELEKOM vergab die Fernmelde- und Hochbauleistungen für den Ausbau des Funktelefonnetzes C an einen Generalunternehmer. Zwar verpflichtete sie diesen zur Anwendung der Verdingungsordnung für Bauleistungen bei Unteraufträgen. Sie nahm aber in Kauf, daß durch Abweichen von den Vorschriften der Verdingungsordnung zur Leistungsbeschreibung erhebliche Mehrkosten entstanden.

48.1

Die Deutsche Bundespost TELEKOM (TELEKOM) rechnete kurz nach Inbetriebnahme des Funktelefonnetzes C im Jahre 1986 mit einer erheblichen Steigerung der Nachfrage nach Mobilfunkkommunikation. Sie entschied daher Mitte 1987, zur Deckung dieses Bedarfs schnellstmöglich 295 Funkfeststationen in den Ballungszentren des Bundesgebietes auszubauen. Zur Beschleunigung vergab sie die gesamte Leistung als schlüsselfertigen Ausbau an einen Generalunternehmer, der bei einer überschlägig geschätzten Gesamtinvestitionssumme in Höhe von rd. 300 Mio. DM hochbautechnische Leistungen von rd. 100 Mio. DM zu erbringen hatte. Für Hochbauleistungen, die er nicht selbst erbringen konnte, hatte er im Auftrag der TELEKOM einen bundesweiten Wettbewerb zu veranstalten.

Die TELEKOM verpflichtete den Generalunternehmer, den Wettbewerb so zu veranstalten, wie es die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge vorsieht.

Danach ist die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, daß alle Bewerber die Beschreibung in gleichem Sinne verstehen und ihre Preise sicher berechnen können. Hierzu gehören auch Mengenangaben als Bestandteil der Leistungsbeschreibung. Dadurch soll dem Auftragnehmer kein ungewöhnliches Wagnis aufgebürdet werden für Umstände und Ereignisse, auf die er keinen Einfluß hat, und deren Einwirkung auf die Preise und Fristen er nicht im voraus schätzen kann.

Das vom Generalunternehmer erstellte Leistungsverzeichnis beschrieb die Bauleistungen zwar im einzelnen, enthielt aber keine Mengenangaben. Demnach hatten die Bieter nur Einheitspreise anzubieten und diese zu einer sogenannten Angebotsendsumme zusammenzufassen.

Um Zweifel der TELEKOM an der Zweckmäßigkeit dieses Vorgehens auszuräumen, begründete der Generalunternehmer sein nicht mit der VOB im Einklang stehendes Vorgehen mit dem engen Terminrahmen.

Die TELEKOM kam bei der Bewertung der Angebote zu dem Ergebnis, daß die vom Generalunternehmer eingeholten Einheitspreise höher lagen als die sonst bei der TELEKOM üblichen und daß dies eine Verteuerung der Baukosten um rd. 50 v. H. erwarten ließ. Der Generalunternehmer begründete die höheren Preise mit den den Bewerbern aufgebürdeten „erheblichen Kalkulationsrisiken". Da die TELEKOM die Begründung nicht widerlegen konnte und die Preise im Wettbewerb entstanden waren, genehmigte sie die Einheitspreise.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die TELEKOM eine Leistungsbeschreibung zugelassen hat, die entgegen den Anforderungen der VOB keine Mengenangaben enthielt. Leistungsbeschreibungen ohne Mengenangaben führen erfahrungsgemäß zu Kostenerhöhungen, da die Bieter mangels ausreichender Kalkulationsgrundlagen Risikozuschläge in ihre Preise einrechnen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die unvollständige Beschreibung der Bauleistungen zu Mehrkosten in Millionenhöhe geführt. Er sieht sich darin durch die von der TELEKOM bei der Bewertung der Angebote erkannte Verteuerung der Baukosten bestätigt.

48.3

Die Generaldirektion TELEKOM (Generaldirektion) hat zugestanden, daß die Ausschreibung wegen des Fehlens von Mengenangaben nicht den Anforderungen der VOB genügt habe. Sie habe jedoch wegen der Dringlichkeit des Projektes diese Ausschreibungsform zugelassen. Bei verzögerter Fertigstellung habe sie auch mit Einnahmeausfällen in Höhe von monatlich 50 Mio. DM rechnen müssen, die den eventuell günstigeren Preisen bei einer ordnungsgemäßen Ausschreibung gegenüberzustellen seien. Darüber hinaus habe sie unterstellt, daß für die Preisbildung weniger die Fertigungsmengen als die übrigen Fertigungseinflüsse (verschiedene Orte, Zeiten, Ausführungsbedingungen, Zeitdruck) von Bedeutung gewesen seien.

48.4

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Ansicht, daß den Bietern ein höheres Wagnis als nötig aufgebürdet wurde. Die TELEKOM und ihr Generalunternehmer hätten unter Einhaltung der bestehenden Vorschriften durch die Angabe geschätzter Mengen, wie sie nach dem damaligen Wissensstand erkennbar waren, die den Bietern aufgebürdeten Kalkulationsrisiken und zugleich die Belastung der TELEKOM erheblich mindern können. Bei einer Abweichung der tatsächlich anfallenden von den geschätzten Mengen um mehr als 10 v. H. dürfen nach VOB die Preise unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten neu vereinbart werden. So hätten insgesamt Preise vereinbart werden können, die mit einem geringeren Risikozuschlag versehen und damit niedriger gewesen wären als die ohne Mengenangaben ermittelten Preise.

Dem Hinweis der Generaldirektion auf mögliche Einnahmeausfälle bei Verzögerung der Fertigstellung ist entgegenzuhalten, daß bei nach bestem Wissen geschätzten Mengen die Leistungsbeschreibung nicht verzögert worden und damit die Fertigstellung termingerecht möglich gewesen wäre. Einnahmeausfälle wären dann nicht entstanden. Auch die dringlichen Aufgaben der TELEKOM entbinden das Unternehmen nicht von möglichst sorgfältigen, rechtzeitigen Planungen und Auftragsvergaben im Hochbau, die den Anforderungen der VOB gerecht werden.

48.5

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die TELEKOM diese Grundsätze künftig beachtet.

49 Personalentwicklung 1990

49.0

Die drei Unternehmen der Deutschen Bundespost erhöhten im ersten Jahr nach der Postreform die Zahl ihrer Beschäftigten in den alten Bundesländern um rd. 5 000 Arbeitskräfte. Der Bundesrechnungshof hält einen solchen Anstieg für nicht ausreichend begründet.

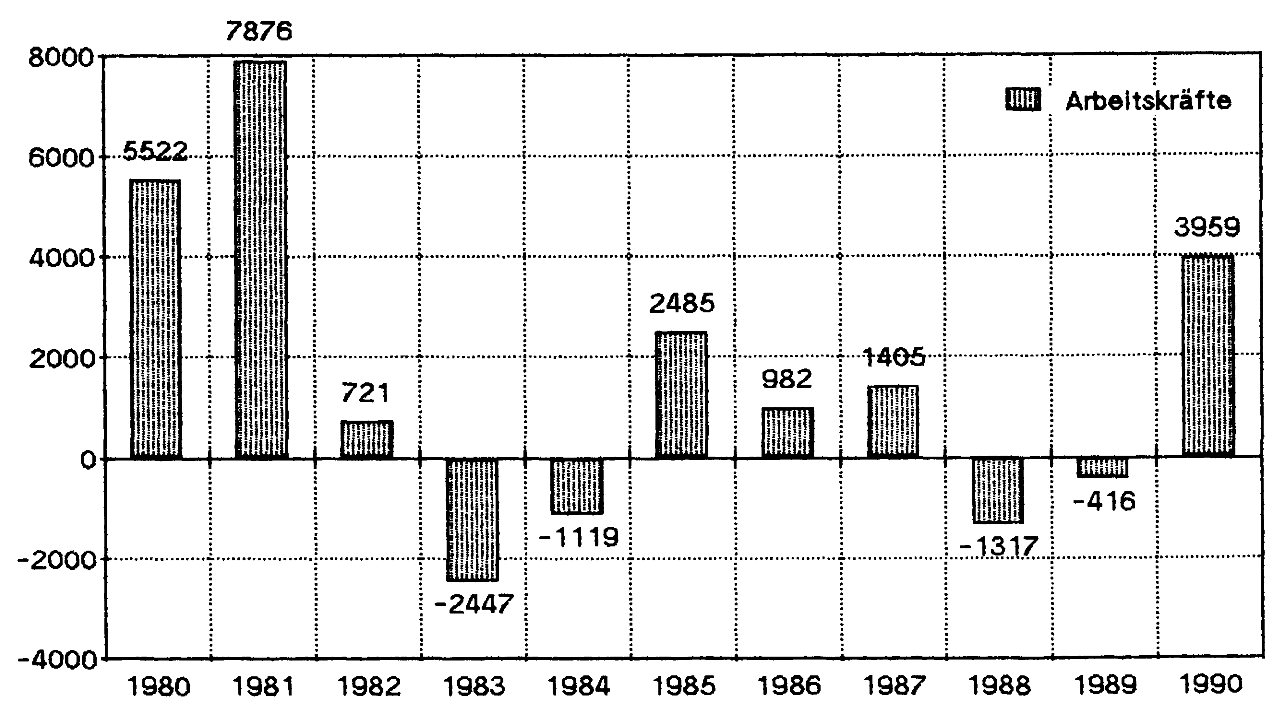
49.1

Im ersten Jahr nach der Neustrukturierung beschäftigte die Deutsche Bundespost in den alten Bundesländern rd. 5 000 Arbeitskräfte mehr als im Vorjahr. Hinzu kam ein Zuwachs von rd. 2,9 Mio. Überstunden (dies entspricht rechnerisch rd. 1 450 Arbeitskräften). Von den 5 000 Arbeitskräften entfielen auf die Deutsche Bundespost POSTDIENST (POSTDIENST) 1 450 Arbeitskräfte, auf die Deutsche Bundespost POSTBANK (POSTBANK) rd. 450 und auf die Deutsche Bundespost TELEKOM (TELEKOM) rd. 3 100 Arbeitskräfte. Dem stand als Folge der Neustrukturierung eine Verminderung um rd. 1 000 Arbeitskräfte beim Ministerium gegenüber, so daß sich insgesamt bei der Deutschen Bundespost und beim Ministerium ein Personalzuwachs von rd. 4 000 Arbeitskräften ergab.

Ein höherer Personalzuwachs als der des Jahres 1990 war bei der Deutschen Bundespost letztmals im Jahre 1981 zu verzeichnen (vgl. Schaubild).

Personalveränderungen

gegenüber dem jeweiligen Vorjahr
(Deutsche Bundespost und Ministerium)



49.2

Die Erhöhung der Zahl der Arbeitskräfte führt die Deutsche Bundespost im wesentlichen auf die Verkürzung der Wochenarbeitszeit um eine halbe Stunde ab 1. April 1990, auf den Abschluß eines Tarifvertrags über pauschale Zeitzuschläge für sachliche und persönliche Verteilzeiten sowie für Erholung (Bemessungstarifvertrag), auf die Erhöhung der Dienstleistungsmenge, auf die weitere Zunahme der Personalausfallzeiten und auf die Neustrukturierung zurück. Mindestens ein Drittel der knapp 5000 zusätzlichen Arbeitskräfte wird mit der Einrichtung der Generaldirektionen, der Zentralstelle Postbank, des Zentralamtes für Mobilfunk und mit einer die Trennung von Post- und Fernmeldewesen berücksichtigenden Aufteilung der Oberpostdirektionen in Organisationsbereiche P und T begründet. Saldiert mit der Personalverringerung beim Ministerium verbleibt — oberhalb der Amtsebene — ein mit der Neustrukturierung begründeter Zuwachs von 700 Arbeitskräften.

Die Personalausfallzeiten stiegen im Jahre 1990 auch wegen der Erhöhung der Zahl der Überstunden und deren Abgeltung durch Freizeit (für die die Deutsche Bundespost mehr als 5 000 Vertreterkräfte vorhielt) sowie wegen höherer Fehlzeiten aus Krankheitsgründen weiter leicht an. Die Personalausfallquote (d. h. die Zahl der Ausfalltage in einem Jahr geteilt durch die Zahl der Kalendertage) belief sich im Durchschnitt der drei Unternehmen auf 24 v. H. je Kraft gegenüber 23,9 v. H. im Jahre 1989 (= +1300 Arbeitskräfte).

49.3

Über den Personalbestand in den neuen Bundesländern sind keine genauen Angaben möglich, da das Personalerfassungssystem der ehemaligen Deutschen Post nicht mit dem der Deutschen Bundespost übereinstimmt. Der Wirtschaftsplan der ehemaligen Deutschen Post wies für das zweite Halbjahr 1990 rd. 123 500 Arbeitskräfte aus. Hiervon entfielen auf den POSTDIENST 80 120, auf die POSTBANK 727 und auf die TELEKOM 42 632 Arbeitskräfte. Dieser Personalbestand war nach den Maßstäben der Deutschen Bundespost, bezogen auf Einwohnerzahl, Fläche und Verkehrsmengen, überhöht.

49.4

In den alten Bundesländern haben sich bei den Unternehmen der Deutschen Bundespost bezüglich der Personalzahlen im einzelnen folgende Veränderungen gegenüber dem Vorjahr ergeben:

49.4.1

Bei der Generaldirektion POSTDIENST waren allein für die unternehmerischen Aufgaben 665 Arbeitskräfte (einschließlich Direktorium der Deutschen Bundespost) beschäftigt, während zuvor beim Ministerium rd. 510 Arbeitskräfte das gesamte Aufgabengebiet des POSTDIENSTES bearbeiteten. Auf der Ebene der zentralen Mittelbehörden bewirkte die Neustrukturierung keine Personalverminderung. Der zahlenmäßige Arbeitskräfterückgang ist auf Aufgabenverlagerungen vom Posttechnischen Zentralamt zur Zentralstelle Postbank und zum Fernmeldetechnischen Zentralamt zurückzuführen; beim Sozialamt der Deutschen Bundespost stieg sogar die Zahl der Arbeitskräfte. Bei den Oberpostdirektionen hatte die Trennung in eigenständige Organisationsbereiche P und T ebenfalls einen Personalzuwachs zur Folge.

Bei den Postämtern nahm die Zahl der Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr um rd. 1 100 Arbeitskräfte zu.

49.4.2

Die Einrichtung des Postbankdienstes als eigenes Unternehmen hat in der Generaldirektion und der Zentralstelle Postbank eine Personalvermehrung um rd. 20 v. H. nach sich gezogen. Während früher beim Ministerium, beim Posttechnischen Zentralamt und bei den Oberpostdirektionen insgesamt rd. 290 Arbeitskräfte die Postbankaufgaben bearbeiteten, waren nunmehr 348 Beschäftigte für die unternehmerischen Aufgaben zuständig.

Bei den Postgiroämtern und den Postsparkassenämtern stieg die Zahl der Überstunden außergewöhnlich an (+ rd. 82 v. H.). Bei den beiden Postsparkassenämtern war im Vergleich zu den Vorjahren ein erheblicher Personalzuwachs um rd. 130 Arbeitskräfte zu beobachten. Angesichts der fortschreitenden Automatisierung in den Postbankbereichen läßt sich die Erhöhung der Zahl der Überstunden und die Vermehrung der Arbeitskräfte nicht ausreichend begründen.

49.4.3

Auch bei der Generaldirektion TELEKOM erhöhte sich der Personalbestand gegenüber den zuvor beim Bundesministerium mit dem Aufgabenbereich des Fernmeldedienstes betrauten rd. 640 Beschäftigten um rd. 200 Arbeitskräfte. Die darunter liegende Verwaltungsebene wurde ebenfalls personell verstärkt. Dies gilt sowohl für die zentralen Mittelbehörden, die durch Aufgabenverlagerungen und Einrichtung des Zentralamtes für Mobilfunk als eigenständige Behörde personell wuchsen, als auch für die Organisationsbereiche T der Oberpostdirektionen. Nach der Neustrukturierung waren auf den Verwaltungsstufen über der Ämterebene rd. 8 900 Arbeitskräfte und damit rd. 450 mehr eingesetzt als zuvor.

Bei den Ämtern des Fernmeldewesens stieg der Personalbestand im Vergleich zum Vorjahr um rd. 2 000 Arbeitskräfte. Der Anstieg lag deutlich über den Zahlen der Jahre 1982 bis 1989, in denen die Zahl der Arbeitskräfte um rd. 11 500 und damit im Durchschnitt um rd. 1 400 jährlich zunahm.

49.5

Der Bundesrechnungshof hält den Personalzuwachs bei der Deutschen Bundespost in der Größenordnung von 5 000 Kräften im Jahre 1990 für nicht hinreichend plausibel begründet. Die Verkürzung der Wochenarbeitszeit um eine halbe Stunde, der Bemessungstarifvertrag und ein Anstieg der Dienstleistungsmenge im Jahre 1990 können allein die Kräftevermehrung in diesem Umfang nicht rechtfertigen. In den acht Jahren von 1982 bis 1989 nahm der Personalbestand der Deutschen Bundespost insgesamt nur um knapp 300 Arbeitskräfte zu, wobei die Personalveränderungen der einzelnen Jahre dem Schaubild (s. S. 104) zu entnehmen sind. Die Dienstleistungsmenge stieg in dem genannten Zeitraum insgesamt um 41 v. H., die wöchentliche Arbeitszeit wurde um eine volle Stunde verkürzt und die Personalausfallzeiten — insbesondere wegen erhöhter gesetzlicher Urlaubs- und Freizeitansprüche — nahmen um rd. 2 v.H. (= 10 500 Arbeitskräfte) zu. Dies konnte weitgehend durch Rationalisierungen und personalwirtschaftliche Maßnahmen aufgefangen werden.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes werden in Teilbereichen der Deutschen Bundespost noch immer mehr Kräfte als notwendig beschäftigt. Dies beruht vor allem auch auf Mängeln der Personalbemessung, auf die der Bundesrechnungshof wiederholt hingewiesen hat. Das Personalbemessungssystem ist zu wenig flexibel, so daß der Personalbedarf an sich ändernde betriebliche Verhältnisse zu langsam angepaßt werden kann.

49.6

Der Bundesminister hat gegen die Sachdarstellung keine Einwendungen erhoben und im übrigen keine weitere Stellungnahme abgegeben.

50 Personalausfälle aus Krankheitsgründen bei der Deutschen Bundespost

50.0

Bei der Deutschen Bundespost sind die Personalausfälle aus Krankheitsgründen in den Jahren 1982 bis 1988 um über 23 v.H. angestiegen. Zwischen den Unternehmen der Deutschen Bundespost bestehen bei den krankheitsbedingten Ausfällen erhebliche Unterschiede. Den Ausfällen sollte durch geeignete Maßnahmen begegnet werden.

50.1

Die Personalausfälle aus Krankheitsgründen nahmen bei den Ämtern der Deutschen Bundespost in den Jahren 1982 bis 1988 im Durchschnitt um über 23 v. H. (TELEKOM 16 v.H., POSTDIENST 32 v.H., POSTBANK 16 v.H.) zu. Bei den Mitgliedern der gesetzlichen Krankenkassen stiegen sie im gleichen Zeitraum unbeschadet der unterschiedlichen Erhebungsmethoden nur um knapp 9 v.H. an.

Im Jahre 1989 verursachten diese Ausfälle bei den Ämtern einen Personalbedarf von insgesamt rd. 40 000 Vertreterkräften.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat die Personalausfälle aus Krankheitsgründen bei den drei Unternehmen der Deutschen Bundespost für den Zeitraum April 1988 bis März 1989 durch Vorprüfungsstellen der Direktionen erheben lassen und nach betrieblich-organisatorischen sowie personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgewertet. Der Untersuchung lag eine Stichprobe zugrunde, in die insgesamt 55 Ämter mit 67 000 Arbeitskräften (rd. 13 v.H. aller Arbeitskräfte) einbezogen waren.

50.2.1

Die im Berichtszeitraum auf eine Arbeitskraft entfallenen Krankentage sowie die Krankenquoten (Anzahl Krankentage je Arbeitskraft geteilt durch Anzahl Kalendertage des Berichtszeitraums) sind in nachstehender Tabelle als gerundete Durchschnittswerte aller untersuchten Ämter der Deutschen Bundespost und gesondert für die Ämter der einzelnen Unternehmen angegeben. Die Krankentage enthalten — entsprechend dem Personalbuchführungssystem der Deutschen Bundespost — auch Ausfälle durch Kuren und Nachkuren sowie Mutterschutz (ohne Mutterschaftsurlaub). Samstage, Sonntage und Feiertage wurden bei der Auswertung als Krankentage berücksichtigt, soweit die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen diese Tage umfaßten.

Bereich	Krankentage je Arbeitskraft	Krankenquote (v. H.)
Deutsche Bundespost . .	31	*8,6*
TELEKOM	26	*7,0*
POSTDIENST	34	*9,4*
POSTBANK	40	*11,0*

Von den drei Unternehmen wies die POSTBANK die höchsten krankheitsbedingten Ausfälle auf. Bei ihr lag die Krankenquote um über 50 v. H. höher als bei der TELEKOM. Diese Abweichung kann mit dem höheren Frauenanteil bei der POSTBANK und damit einhergehenden zusätzlichen Fehlzeiten (z. B. wegen Mutterschutz oder Doppelbelastung der Frauen durch Familie und Beruf) nur zum Teil begründet werden, wie Vergleichsberechnungen des Bundesrechnungshofes gezeigt haben. Ebensowenig sind die im Vergleich zur TELEKOM um rund ein Drittel höheren Ausfälle des POSTDIENSTES allein auf strukturelle Unterschiede wie höheres Durchschnittsalter, ungünstigere Laufbahnanteile (mehr einfacher Dienst) oder mehr Schicht-/Nachtdienst und auf die hiermit allgemein verbundenen größeren krankheitsbedingten Fehlzeiten zurückzuführen.

50.2.2

Die Abweichungen zwischen den Krankenquoten einzelner Ämter waren beträchtlich; dies zeigt die nachstehende Tabelle:

Bereich	Krankenquoten (v. H.) einzelner Ämter	
	niedrigster Wert	höchster Wert
Deutsche Bundespost	4,7	13,6
TELEKOM	4,7	10,6
POSTDIENST	5,6	13,6
POSTBANK	7,7	12,3

Insgesamt lagen die Krankenquoten bei den untersuchten Ämtern zwischen 4,7 v. H. und 13,6 v. H. und wiesen damit eine Schwankungsbreite von annähernd 300 v. H. auf.

Auch zwischen Ämtern mit vergleichbarer Aufgabenstellung, Beschäftigtenzahl und räumlicher Lage waren erhebliche Spannweiten zu beobachten; z. B. schwankte die Krankenquote bei Postämtern mit bis zu 1 000 Arbeitskräften in kleineren und mittleren Städten zwischen 5,6 v. H. und 11,2 v. H.

Ähnliches galt für vergleichbare Dienststellen. Die Zahl der krankheitsbedingten Personalausfälle in der Dienststelle Personalangelegenheiten lag beim POSTDIENST um über 40 v. H. höher als bei der TELEKOM, obwohl die anfallenden Aufgaben weitgehend gleich sind.

50.2.3

Die Berechnung laufbahngruppenbezogener Krankenquoten (einschließlich Arbeiter und Angestellte) ergab folgende Werte:

Bereich	Krankenquote (v. H.) für Vollzeitkräfte		
	einfacher	mittlerer	gehobener/höherer
	Dienst		
Deutsche Bundespost	10,0	7,9	4,4
TELEKOM	8,0	7,2	4,0
POSTDIENST	10,9	8,0	4,9
POSTBANK	15,9	11,2	5,4

Im Durchschnitt aller Ämter waren bei Mitarbeitern des einfachen Dienstes, die überwiegend manuelle Tätigkeiten — teilweise im Außendienst — verrichten, mehr als doppelt so viele Ausfälle zu verzeichnen wie bei Mitarbeitern der gehobenen und höheren Laufbahnen, die schwerpunktmäßig Leitungs- und Aufsichtsfunktionen wahrnehmen.

Die Personalausfälle in den mittleren Laufbahnen (z. B. im Schalterdienst) überstiegen im Durchschnitt die Vergleichswerte des gehobenen/höheren Dienstes um rd. 75 v. H.

Bei der POSTBANK traten zwischen den Laufbahngruppen die größten Unterschiede auf. Bei ihr waren die Ausfälle im einfachen Dienst nahezu dreimal so hoch und im mittleren Dienst mehr als doppelt so hoch wie im gehobenen/höheren Dienst.

50.2.4

Auch bei der Anzahl der Erkrankungen je Arbeitskraft sowie bei der Dauer je Erkrankung traten im Berichtszeitraum große Unterschiede zwischen den Unternehmen auf:

Bereich	Anzahl Erkrankungen je Arbeitskraft und Jahr	Dauer je Erkrankung in Tagen
Deutsche Bundespost	2,5	12,7
TELEKOM	2,7	9,6
POSTDIENST	2,2	15,8
POSTBANK	3,6	11,3

Die Tabelle zeigt, daß im Durchschnitt die Zahl der Erkrankungen bei den Arbeitskräften der POSTBANK um mehr als 60 v. H. über denen des POSTDIENSTES lag.

Weitere Auswertungen ergaben, daß bei über 13 v. H. der Arbeitskräfte der POSTBANK sieben oder mehr Erkrankungen in einem Jahr auftraten. Demgegenüber erkrankten beim POSTDIENST knapp 4 v. H. und bei der TELEKOM knapp 7 v. H. der Arbeitskräfte 7mal oder öfter im Jahr. Bei allen drei Unternehmen waren Arbeitskräfte mehr als 20mal im Jahr erkrankt; damit fielen diese Beschäftigten — unter Berücksichtigung des sechswöchigen Jahresurlaubs — im Durch-

schnitt nahezu in jeder zweiten Woche durch Krankheit aus.

Die Werte für die durchschnittliche Dauer je Erkrankung streuten ebenfalls sehr stark: die Arbeitskräfte des POSTDIENSTES waren mit 15,8 Tagen um über 6 Tage länger krank als die der TELEKOM.

Bei den Arbeitskräften der POSTBANK lag die Dauer je Erkrankung unter dem für alle Ämter ermittelten Durchschnittswert. In Verbindung mit der hohen Anzahl der Erkrankungen je Arbeitskraft deutet dies auf eine überdurchschnittlich hohe Zahl kurzzeitiger Erkrankungen hin.

50.2.5

Bei kurzzeitigen Erkrankungen (Dauer bis drei Tage) war in vielen Fällen — insbesondere bei der POSTBANK und der TELEKOM — ein Zusammenhang mit dem Wochenende zu beobachten. Eintägige Erkrankungen traten überwiegend am Montag oder am Freitag auf. Zweitägige Erkrankungen begannen häufig am Montag oder Donnerstag, dreitägige am Montag oder Mittwoch. Allerdings könnte es sich bei einer eintägigen Erkrankung, die auf einen Montag fällt, möglicherweise auch um den zweiten oder dritten Tag einer zwei- oder dreitägigen Erkrankung handeln. Dies erklärt die Auffälligkeiten bei den kurzzeitigen Erkrankungen nur zum Teil.

50.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Unternehmen der Deutschen Bundespost den Ursachen für die vergleichweise hohen und in den letzten Jahren erheblich gestiegenen krankheitsbedingten Ausfälle nicht hinreichend intensiv nachgegangen waren. Er hält Strukturuntersuchungen über die Ausfälle, die mögliche betrieblich-organisatorische Ursachen mit einschließen, für erforderlich. Die bisherige, weitgehend unstrukturierte Erfassung und Auswertung der Fehlzeiten aus Krankheitsgründen reichen als Instrumente der Personalführung und -bewirtschaftung nicht aus.

50.4

Die Generaldirektionen der drei Unternehmen haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt.

Die Generaldirektion POSTDIENST hat mitgeteilt, sie habe das bereits bestehende Verfahren für Langzeiterkrankte nunmehr durch Regelungen für kurz- und mittelfristige Erkrankungen ergänzt. Damit könne bei Feststellung eines auffälligen krankheitsbedingten Ausfallverhaltens, das an bestimmten Kriterien zu messen sei, in einem abgestuften Verfahren wirksam reagiert werden.

Die Generaldirektion POSTBANK und die Generaldirektion TELEKOM haben mitgeteilt, sie wollten den aufgezeigten Problemen im einzelnen nachgehen und darauf aufbauend Maßnahmen zur Ursachenbeseitigung entwickeln.

Der Bundesminister hat sich den Stellungnahmen der Generaldirektionen angeschlossen.

50.5

Der Bundesrechnungshof hält die vom POSTDIENST getroffenen Regelungen für geeignet, die Ursachen der krankheitsbedingten Ausfälle zu erkennen und diesen wirksamer zu begegnen.

Der Bundesminister sollte bei der TELEKOM und bei der POSTBANK darauf hinwirken, daß auch diese Unternehmen alsbald Maßnahmen zur Eingrenzung der Ausfälle ergreifen.

Der Bundesrechnungshof wird die Auswirkungen der eingeleiteten und beabsichtigten Maßnahmen beobachten.

51 Personalbedarf für die Kraftfahrzeugwerkstätten bei der Deutschen Bundespost

51.0

Die Kraftfahrzeugwerkstätten der Deutschen Bundespost benötigen für die Instandhaltung der Kraftfahrzeuge im Durchschnitt um 7,5 v. H. längere Ausführungszeiten — bei erheblichen Abweichungen nach oben und unten — als gewerbliche Werkstätten, die von den Fahrzeugherstellern ermittelte Arbeitszeitwerte vorgeben. Dies verursacht einen Personalmehrbedarf von mindestens 75 Arbeitskräften und damit Mehrausgaben von jährlich über 4 Mio. DM.

51.1

Die Deutsche Bundespost beschäftigt in den alten Bundesländern in ihrem fahrzeugtechnischen Dienst annähernd 1 000 Kräfte für die Instandhaltung von ungefähr 100 000 Kraftfahrzeugen. Die posteigenen Kraftfahrzeugwerkstätten führen im Durchschnitt 85 v. H. aller anfallenden Instandhaltungsarbeiten — Inspizieren, Warten und Instandsetzen — aus; der Rest wird an gewerbliche Werkstätten vergeben.

Im Jahre 1984 ordnete die Deutsche Bundespost die Kraftfahrzeuginstandhaltung neu. Sie beabsichtigte damit u. a., in allen posteigenen Werkstätten mindestens eine der gewerblichen Wirtschaft vergleichbare Leistungsfähigkeit zu erreichen. Dies setzte voraus, daß der Personalbedarf für die Instandhaltung in posteigenen Werkstätten nicht höher war als der in gewerblichen.

Den Personalbedarf für den fahrzeugtechnischen Dienst setzt die Deutsche Bundespost abweichend von ihren sonstigen Bemessungsregelungen ausschließlich nach den Zeitaufschreibungen der ausführenden Arbeitskräfte fest.

51.2

Der Bundesrechnungshof ließ in den Jahren 1989 und 1990 durch die Vorprüfungsstellen in 21 Kraftfahrzeugwerkstätten bei 14 Oberpostdirektionen untersuchen, ob für vergleichbare Instandhaltungsarbeiten der Zeitaufwand der posteigenen dem der gewerblichen Werkstätten entsprach. Er bezog in die Prüfung ausschließlich große, technisch gut ausgestattete Werkstätten der Deutschen Bundespost ein.

Die Prüfung ergab, daß die von den Kraftfahrzeugherstellern ermittelten Arbeitszeitwerte lediglich zur Planung der Werkstättenauslastung dienten, jedoch nicht als zu überwachende Zeitvorgabe für Instandhaltungsarbeiten vorgeschrieben waren. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatten die posteigenen im Vergleich zu den gewerblichen Werkstätten für gleichartige Instandhaltungsarbeiten am selben Fahrzeugtyp einen im Durchschnitt um 7,5 v. H. höheren Zeitbedarf. Posteigene Werkstätten, die von sich aus die Arbeitszeitwerte als Sollvorgabe für die Ausführungszeiten heranzogen, konnten diese im Durchschnitt einhalten oder sogar geringfügig unterschreiten, während andere die Arbeitszeitwerte um bis zu 20 v. H. überschritten.

Die längeren Ausführungszeiten für die Kraftfahrzeuginstandhaltung verursachen einen Personalmehrbedarf von insgesamt mindestens 75 Arbeitskräften und damit jährliche Mehrausgaben von über 4 Mio. DM.

51.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in allen posteigenen Kraftfahrzeugwerkstätten die Arbeitszeitwerte der Fahrzeughersteller als Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs und als verbindliche Zeitvorgabe für Instandhaltungsarbeiten einzuführen.

51.4

Die Generaldirektion POSTDIENST (Generaldirektion) hat die Feststellungen grundsätzlich anerkannt und mitgeteilt, sie wolle die Arbeitszeitwerte der Fahrzeughersteller im Sinne der Empfehlung des Bundesrechnungshofes verwenden. Sie müsse jedoch zunächst die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe abwarten, die untersuche, wie die Arbeitszeitwerte der Personalbemessung für den fahrzeugtechnischen Dienst zugrunde gelegt werden können.

Der Bundesminister hat sich der Stellungnahme der Generaldirektion angeschlossen.

51.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß seine Empfehlungen nach Abschluß der Untersuchungen der Arbeitsgruppe unverzüglich umgesetzt werden.

52 Ermittlung des Vertreterbedarfs durch die Ämter des Fernmeldewesens

52.0

Die Ermittlung des Vertreterbedarfs durch die Ämter des Fernmeldewesens ist nicht sachgerecht und führt zu einem nicht gerechtfertigten Mehrbedarf von mindestens 2 000 Vertreterposten.

52.1

Die Deutsche Bundespost TELEKOM (TELEKOM) errechnet für jedes Jahr den Vertreterbedarf zum Ausgleich der Personalausfallzeiten aus Anlaß von Urlaub, Krankheit, Fortbildung und aus anderen Gründen für die Ämter des Fernmeldewesens. Dabei multipliziert sie den sogenannten Personalausfallquotienten (Verhältnis der Ausfalltage zu den tatsächlich geleisteten Arbeitstagen im Vorjahr) mit der Anzahl der nach der Personalbemessung für erforderlich gehaltenen Arbeitsposten. Das Ergebnis stellt nach Abzug eines von der TELEKOM vorgegebenen v. H.-Satzes für „nicht wahrnehmbare Vertretungsfälle" die Anzahl der Vertreterposten dar, die zusammen mit der Anzahl der Arbeitsposten die Zahl der Arbeitsplätze ergibt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Ämter des Fernmeldewesens auch die Arbeitsposten in die Berechnung des Vertreterbedarfs einbeziehen, die auf Dauer unbesetzt sind. Dies führt dazu, daß Personalausfallzeiten infolge Erholungsurlaub, Erkrankung usw. für Arbeitsposten berücksichtigt werden, die nicht mit Kräften besetzt sind. Da bei den Ämtern des Fernmeldewesens seit Jahren aus mannigfaltigen Gründen über 10 000 Arbeitsposten unbesetzt sind, berechnet die TELEKOM einen nicht gerechtfertigten Bedarf von über 2 000 Vertreterposten.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Ermittlung des Vertreterbedarfs der TELEKOM nicht sachgerecht ist und wegen der Einbeziehung der dauernd unbesetzten Arbeitsposten zu überhöhten Ergebnissen führt. Von den Rechenergebnissen gehen unmittelbare Wirkungen für Entscheidungen z. B. zur Personalplanung und zum Personaleinsatz aus. Hinzu kommt, daß mit den überhöht vorgehaltenen Vertreterposten und dem daraus gefolgerten Personalfehlbestand gerade in jüngster Zeit Sonderregelungen (z. B. Einstellungsprämien) für die TELEKOM begründet worden sind.

52.3

Die Generaldirektion TELEKOM hat entgegnet, sie halte ihre Vertreterbedarfsberechnung für korrekt. Das Ergebnis stelle nur eine Sollgröße dar. In der Praxis sei sichergestellt, daß auf dauernd unbesetzten Arbeitsposten keine Vertreter beschäftigt werden. Im übrigen beabsichtige sie, den Bestand an Arbeitsplätzen im Jahre 1991 um annähernd 10 000 Posten zu

verringern, so daß die bisher für unbesetzte Arbeitsposten errechneten Vertreterposten entfielen. Der Bundesminister hat sich der Stellungnahme der Generaldirektion TELEKOM angeschlossen.

52.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die Ermittlung des Vertreterbedarfs bei der TELEKOM zu überhöhten Ergebnissen geführt hat, weil dabei ungerechtfertigt über 10 000 dauernd unbesetzte Arbeitsposten einbezogen waren. Er hält es im übrigen für nicht sichergestellt, daß in der Praxis auf dauernd unbesetzten Arbeitsposten keine Vertreter eingesetzt werden, da es an entsprechenden Vorgaben für die Ämter fehlt. Er empfiehlt, bei der Vertreterbedarfsberechnung dauernd unbesetzte Arbeitsposten dadurch zu berücksichtigen, daß z. B. der v. H.-Satz für „nicht wahrnehmbare Vertretungsfälle" regelmäßig überprüft und angepaßt wird.

53 Baukosten im Hochbau

53.0

Nicht ausreichende Vorgaben zur Kostenbegrenzung sowie ungenügende Kostenkontrolle führten bei Baumaßnahmen der Deutschen Bundespost zu überhöhten Bau- und Planungskosten. Gestalterischen Gesichtspunkten wurde in übertriebenem Umfang gegenüber wirtschaftlichen Überlegungen der Vorzug gegeben. Es entstanden in einem bedeutsamen Fall unnötige Planungskosten in Millionenhöhe und in einem anderen Fall unnötige Ausgaben von mindestens 10 Mio. DM.

53.1

Der für die Prüfung und Genehmigung der Planungsunterlagen für große Baumaßnahmen sowie für die Fachaufsicht zuständige Bundesminister ließ in mehreren Fällen zu, daß zu aufwendig und zu kostspielig geplant und gebaut wurde. In einigen Fällen wirkte er an aufwendigen Planungsänderungen selbst mit. Der Bundesrechnungshof schildert im folgenden dazu zwei bedeutsame Einzelfälle, in denen der Bundesminister nach der Vorlage erster Planungsunterlagen zwar auf eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel hingewiesen hatte, im weiteren Verlauf der Planungen diesen Gesichtspunkt aber vernachlässigte. Für die Ausführung der Maßnahmen wurde in übertriebenem Umfang gestalterischen Gesichtspunkten gegenüber wirtschaftlichen Überlegungen der Vorzug gegeben.

53.2

53.2.1

Eine Oberpostdirektion vergab mit Zustimmung des Bundesministers im Januar 1987 die Planungen für den Umbau und Neubau von Dienstgebäuden an einen freischaffenden Architekten. Dabei sah sie davon ab, die von ihr selbst zum Bebauungsvorschlag auf etwa 92 Mio. DM geschätzten Baukosten dem Architekten als Kostenrahmen vorzugeben. Der Bundesminister hatte auf die Einhaltung des Kostenrahmens ausdrücklich hingewiesen.

Bauentwürfe des Architekten, denen teilweise aufwendige Planungen zugrunde lagen, führten zu Unterlagen mit berechneten Baukosten von 191 Mio. DM, die der Bundesminister nicht genehmigte. Er wies die Oberpostdirektion an, die Kosten durch Umplanungen erheblich zu senken. Die Oberpostdirektion erteilte daraufhin dem Architekten zwei weitere Aufträge zur Änderung der Planungen, für die dieser zusätzliche Honorare von zusammen rd. 730 000 DM erhielt. Obwohl wegen der Neustrukturierung der Deutschen Bundespost im August 1988 beim Bundesminister eine Planungspause erörtert worden war, genehmigte der Bundesminister im Juni 1989 aufgrund der überarbeiteten Planung das Vorhaben mit rd. 148 Mio. DM Baukosten. Er beauftragte noch im September 1989 die Oberpostdirektion, mit Ausführungsplanungen für ein Rechenzentrum und mit Planungen für den Umbau eines Teils des Altbaus zu beginnen.

Im April 1990 brach die Oberpostdirektion diese Planungen ab, weil die Baumaßnahme nicht mehr ausgeführt werden soll. Bis dahin waren für die Planungen insgesamt rd. 5 Mio. DM ausgegeben, darunter Mehrkosten in Millionenhöhe wegen mehrmaliger Änderungen der Planungen.

53.2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß der Bundesminister und die Oberpostdirektion von Anfang an mehr auf niedrigere Baukosten und wirtschaftlichere Lösungen hätten hinwirken müssen. Auch hätten die sehr eingehenden und umfangreichen Planungen im Hinblick auf die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost zu einem früheren Zeitpunkt überprüft und eingeschränkt werden können und müssen. Für die Deutsche Bundespost wären dadurch Ausgaben in Millionenhöhe zu vermeiden gewesen.

53.2.3

Der Bundesminister hat vorgetragen, außer 92 Mio. DM für Um- und Erweiterungsbauten seien zusammen mit Ausgaben in Höhe von 44 Mio. DM für Instandsetzungen an den vorhandenen Altbauten insgesamt Ausgaben in Höhe von rd. 136 Mio. DM vorgesehen gewesen. Planungen für das Gesamtvorhaben seien mit Ausnahme der Ausführungsplanung für den Neubau des Rechenzentrums vom Oktober 1988 an nicht mehr fortgeführt worden.

53.2.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die von der Oberpostdirektion im April 1986 aufgestellte Kostenschätzung zum Bebauungsvorschlag mit rd.

92 Mio. DM Gesamtbaukosten abschloß. Die vom Bundesminister angeführten Ausgaben in Höhe von 136 Mio. DM beziehen sich auf einen späteren Planungszeitpunkt. Im übrigen ist er der Auffassung, daß die Oberpostdirektion von Anfang an einen Kostenrahmen hätte vorgeben und auf niedrigere Entwurfskosten hätte hinwirken müssen. Der Bundesminister hätte im Hinblick auf die bevorstehenden Änderungen bei der Deutschen Bundespost und wegen der hohen Objektkosten früher als geschehen eine Entscheidung über den Abbruch der Baumaßnahme herbeiführen müssen.

53.3

53.3.1

Eine andere Oberpostdirektion ließ nach einer bis zum Jahre 1953 zurückreichenden Vorbereitung in den Jahren von 1987 bis 1990 im Gewerbegebiet am Rand einer Großstadt für rd. 155 Mio. DM ein multifunktionales Postamt, bestehend aus Gleis- und Paketumschlaghalle, Verladestelle, Verwaltungsgebäude mit Kantine und Annahmepostamt, errichten. Die vom Bundesminister zuvor genehmigte Kostenberechnung in Höhe von rd. 143 Mio. DM schloß aufgrund unzutreffender Kostenschätzungen und fehlerhafter Berechnungen mit um rd. 25 Mio. DM überhöhten Ansätzen ab.

Der Bundesminister wies die Oberpostdirektion zu Beginn der Planung Ende 1982 unter Hinweis auf die besorgniserregende Kostenunterdeckung im Postdienst an, alle Möglichkeiten einer Kostensenkung auszuschöpfen.

Die Oberpostdirektion wich von der vom Bundesminister genehmigten Planung — teilweise auf dessen Veranlassung — bei der Bauausführung stark ab, ohne eine neue Kostenberechnung zur Prüfung der finanziellen Auswirkungen aufzustellen. Sie ließ Teile der Baumaßnahme weit über das betrieblich und städtebaulich erforderliche Maß hinaus ausführen.

Metallglasfassaden mit energiewirtschaftlich ungünstig großen Fensterflächen, teurem Sonnenschutzglas und äußerem beweglichen Sonnenschutz sowie eine teure Betonfertigteilfassade führten gegenüber der ursprünglichen Planung allein bei der Gleis- und Paketumschlaghalle zu vom Bundesrechnungshof geschätzten Mehrkosten von rd. 5,5 Mio. DM. Kostspielig waren auch die Dachaufbauten mit getöntem Spiegelglas (Kosten je m^2 über 1 200 DM), Glasdächer mit Lichtpyramiden sowie ein Lichthof im Verwaltungsgebäude. Weitere, nicht genau bezifferbare höhere Kosten fielen für das mit Metallglasfassaden und innen mit Granit aufwendig gestaltete Postamt sowie durch gestalterisch und konstruktiv aufwendige Vordächer an der Verladestelle und Paketumschlaganlage an. Für zwei überdachte Fahrradständer gab die Oberpostdirektion rd. 400 000 DM und für 15 Zaunsäulen aus Naturstein rd. 150 000 DM aus. Ein Pförtnerhaus kostete rd. 307 000 DM. Die Gestaltung der Fassaden hat erhebliche Steigerungen des Wärmebedarfs, der Kühlleistung und des elektrischen Anschlußwertes zur Folge. Beim Betrieb der haustechnischen Anlagen und durch die Reinigung der umfangreichen Glasflächen werden erhöhte Folgekosten entstehen. Die Beleuchtungsanlagen sind in Teilbereichen überdimensioniert, ein Aufzug ist entbehrlich.

53.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister einschneidende Änderungen bei der Bauausführung teilweise selbst veranlaßte und außerdem zuließ, daß die Kosten nicht neu berechnet wurden. Der Bundesminister habe hierdurch seine Kontrolle und Einwirkung erheblich beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem die überhöht angesetzten Planungskosten sowie die sehr aufwendige und teure architektonische Gestaltung und Ausführung der Fassade, Dachaufbauten und Vordächer des Postamtes und mehrerer Einzelbauten — darunter den kostspieligen Lichthof — bemängelt. Er hält diese Bauausführung im Hinblick auf die betrieblichen und städtebaulichen Belange für stark überzogen. Einfachere und schlichtere Lösungen wären angemessen gewesen, so daß bei den Bau- und Folgekosten etliche Millionen DM hätten eingespart werden können. Zwei überdachte Fahrradständer für rd. 400 000 DM, Zaunsäulen zum Stückpreis von rd. 10 500 DM und äußere Wandflächen mit getöntem Spiegelglas zum Preis von mehr als 1 200 DM je m^2 seien von der Kostenhöhe her nicht zu vertreten. Auch die Kosten für ein Pförtnerhaus mit über 300 000 DM seien nicht gerechtfertigt.

Bei Beachtung der Richtlinien der Deutschen Bundespost wären zudem Beleuchtungsanlagen und im Verwaltungsgebäude ein Aufzug für zusammen rd. 1,1 Mio. DM entbehrlich gewesen.

53.3.3

Der Bundesminister hat keine Stellungnahme abgegeben. Die Oberpostdirektion hat lediglich zur gebäudetechnischen Planung und Ausführung Stellung genommen. Sie hat darauf hingewiesen, daß der vom Bundesrechnungshof für entbehrlich gehaltene Aufzug wegen des Gebäudegrundrisses und aus betrieblichen Gründen erforderlich gewesen sei. Eine teilweise Überdimensionierung der Beleuchtungsanlagen hat sie eingeräumt und außerdem anerkannt, daß das Sonnenschutzglas, der äußere bewegliche Sonnenschutz und nachteilige energiewirtschaftliche Auswirkungen der großen Glasflächen ursächlich auf die Fassadengestaltung zurückgehen.

Der Bundesrechnungshof findet damit seine Auffassung, daß die gegenüber der ursprünglichen Planung erforderlichen Änderungen an den gebäudetechnischen Anlagen zu erheblichen Mehrausgaben geführt und erhöhte Betriebskosten zur Folge haben, bestätigt. Wenn der Grundriß zweckmäßiger geplant worden wäre, hätte zudem den betrieblichen Belangen auch ohne den zusätzlichen Aufzug entsprochen werden können.

53.4

Die Zuständigkeit für die Genehmigung großer Baumaßnahmen ist nach der Neustrukturierung der Deutschen Bundespost auf die Generaldirektionen übergegangen; für die dargelegten Fälle ist nunmehr die Generaldirektion POSTDIENST zuständig. Diese hat das Verfahren über die Genehmigung und Durchführung solcher Baumaßnahmen neu geregelt und Vorgaben zur Kostenbegrenzung eingeführt, die zur Senkung der Ausgaben und zu einer eingehenderen Kostenkontrolle führen sollen.

Der Bundesrechnungshof sieht die neuen Regelungen als Verbesserung, zumal er in den zurückliegenden Jahren aufwendiges Bauen, eine unzureichende Veranschlagung und hohe Kosten bei vielen großen Baumaßnahmen bemängelt hat. Wie die beiden Fälle jedoch zeigen, bedarf es auch einer strengeren Kontrolle der Baukosten. Die jetzt für die Entscheidung über große Baumaßnahmen zuständige Generaldirektion POSTDIENST wird sicherzustellen haben, daß beim Bau von Postämtern und Betriebsstätten einfachere und kostengünstigere Lösungen gesucht und ausgeführt werden.

54 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Erschwerniszuschläge für Arbeiter

Bemerkungen 1987 — Drucksache 11/872 Nr. 81 —

54.0

Die Deutsche Bundespost zahlt abweichend von anderen Bundesverwaltungen Erschwerniszuschläge in Form von Halbtages- und Tagespauschalen auch für Zeiträume, in denen abzugeltende Arbeitserschwernisse nicht vorliegen. Sie ist der Aufforderung des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1988, zu der sachgerechteren Zahlung von Halbstunden- und Stundensätzen überzugehen, bislang nicht nachgekommen.

54.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1987 (Drucksache 11/872 Nr. 81) beanstandet, daß die Deutsche Bundespost, abweichend von anderen Bundesverwaltungen, Erschwerniszuschläge für zuschlagsberechtigende Arbeiten von zehn Minuten bis zu vier Stunden Dauer in Form von Halbtages- und von mehr als vier Stunden Dauer in Form von Tagespauschalen zahlt. Im Durchschnitt erhielt jeder Arbeiter der Deutschen Bundespost für Arbeiten unter erschwerten Bedingungen nach den damaligen Feststellungen des Bundesrechnungshofes 620 DM im Jahr; im Einzelfall erreichte er Jahresbeträge bis zu 900 DM. Die Deutsche Bundespost wandte für diese Zuschläge im Jahre 1986 insgesamt rd. 73 Mio. DM auf; im Jahre 1990 stiegen die Aufwendungen auf rd. 76 Mio. DM. Sie zahlte im Durchschnitt je Arbeiter etwa doppelt so hohe Erschwerniszuschläge wie andere Bundesverwaltungen (z. B. Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, Bundeswehr und Bundesgrenzschutz), deren Arbeitskräfte Tätigkeiten unter vergleichbaren Erschwernissen verrichten. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes erhalten etwa 12 v. H. der Arbeiter der Deutschen Bundespost für nahezu ihre gesamte Arbeitszeit Erschwerniszuschläge, ohne ständig oder auch nur überwiegend unter erschwerten Bedingungen zu arbeiten.

54.2

Der Deutsche Bundestag hat von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen und den Bundesminister aufgefordert, den Katalog der Arbeiten unter erschwerten Bedingungen in Verhandlungen mit den Tarifvertragsparteien zu aktualisieren, die Zahlungen von Halbtages- und Tagespauschalen zu überprüfen und zu der sachgerechteren Zahlung von Halbstunden- und Stundensätzen überzugehen (Plenarprotokoll 11/85 i. V. m. Drucksache 11/2443 zu Nr. 81).

54.3

Der Bundesminister ist dieser Aufforderung des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1988 bislang nicht nachgekommen. Er hat im Juli 1989 mitgeteilt, die Unternehmensbereiche der Deutschen Bundespost beabsichtigten, unmittelbar nach Abschluß ihrer organisatorischen Umstellungsarbeiten in Tarifverhandlungen einzutreten. Dies ist bislang nicht geschehen.

54.4

Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß die Unternehmen der Deutschen Bundespost ihr Vorhaben, die Zahlung von Erschwerniszuschlägen für Arbeiter neu zu regeln, nunmehr unverzüglich in Angriff nehmen.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

55 Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils bei Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

55.0

Die Bearbeitungsstellen der Bundesanstalt für Arbeit zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung ermittelten den wirtschaftlichen Vorteil nicht einheitlich, der bei Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz durch eine Geldbuße abgeschöpft werden soll. Mehrere Bearbeitungsstellen wendeten pauschalierte Verfahren an, die nicht gewährleisteten, daß der ermittelte Betrag dem wirtschaftlichen Vorteil entsprach.

55.1

Verstöße gegen das Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz — AÜG —) können mit einer Geldbuße geahndet werden. Die Geldbuße soll den wirtschaftlichen Vorteil übersteigen, der dem Täter aus der unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung zugeflossen ist (§ 17 Abs. 4 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten — OWiG —). Der wirtschaftliche Vorteil erreicht nicht selten Millionenbeträge.

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) führt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nach fachlichen Weisungen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) durch (§ 17 AÜG). Dazu hat sie Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung bei Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern eingerichtet.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat bei mehreren Bearbeitungsstellen festgestellt, daß der wirtschaftliche Vorteil nicht nach einheitlichen Grundsätzen und Verfahren ermittelt wurde.

Eine Bearbeitungsstelle schöpfte nach längeren Verhandlungen mit den betroffenen Firmen unterschiedliche Prozentsätze vom Nettoumsatz ab, die jeweils pauschal mit den „Erfahrungen der erkennenden Behörde" begründet wurden. Nachvollziehbare Berechnungsgrundlagen waren nicht vorhanden. Eine andere Bearbeitungsstelle legte dem Bußgeld dagegen sowohl bei illegalem Verleih als auch bei illegaler Entleihung häufig einen festen Betrag (1,— DM je Arbeitsstunde eines Leiharbeitnehmers) zugrunde. In internen Vergleichsberechnungen war jedoch in mehreren Fällen bei beiden Stellen ein wirtschaftlicher Vorteil ermittelt worden, der die Höhe des Bußgeldes weit — in einem Fall bis zu 100 v. H. — übertraf. Vergleichbare Feststellungen traf das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt bei einer weiteren Bearbeitungsstelle.

Demgegenüber errechneten zwei andere Bearbeitungsstellen den wirtschaftlichen Vorteil regelmäßig durch Kostenvergleiche, bei denen z. B. bei der illegalen Entleihung die ersparten Aufwendungen für eigene Arbeitskräfte den Zahlungen für die Leiharbeitnehmer gegenübergestellt wurden.

55.3

Der Bundesrechnungshof hat die pauschalierten Verfahren der festgestellten Art zur Festlegung des Bußgeldes beanstandet. Die pauschale Festsetzung von Bußgeldern ohne nachvollziehbare Berechnungsgrundlage führt dazu, daß häufig nur ein Teil des tatsächlich erzielten wirtschaftlichen Vorteils erfaßt wird, wie die Vergleichsberechnungen verdeutlichen. Demgegenüber zeigt die Anwendung des Kostenvergleichsverfahrens durch zwei Bearbeitungsstellen, daß es möglich ist, den tatsächlichen Vorteil zumindest annähernd zu bestimmen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, ein bundeseinheitliches Verfahren auf der Grundlage von Kostenvergleichen einzuführen.

55.4

Der Bundesminister und der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (Präsident) haben entgegnet, der erzielte Gewinn könne ganz oder teilweise vernachlässigt werden, soweit dies bei Abwägung aller Umstände aus sachlichen Gründen geboten sei.

Der Bundesminister würde es grundsätzlich begrüßen, wenn der wirtschaftliche Vorteil einheitlich ermittelt würde. Er hält jedoch das Kostenvergleichsverfahren für zu verwaltungsaufwendig. Die ebenfalls sehr aufwendige Feststellung, ob überhaupt illegale Arbeitnehmerüberlassung vorliege, habe Vorrang vor der Berechnung des wirtschaftlichen Vorteils.

Das Ziel des Ordnungswidrigkeitenverfahrens bestehe im übrigen nicht darin, möglichst hohe Einnahmen aus Bußgeldern zu erzielen. Wegen des unterschiedlichen Unrechtsgehalts der einzelnen Verstöße sei es „gerechtfertigt, keine zusätzlichen, aufwendigen Ermittlungen zur Festlegung der Bußgeldsumme zu führen, sondern auf die Verhältnisse im Einzelfall

abzustellen und nicht schematisch durch Kostenvergleiche den erzielten wirtschaftlichen Vorteil in jedem Fall abzuschöpfen". Dies gelte insbesondere für Fälle, in denen nach aufwendigem Kostenvergleich kein Gewinn feststellbar sei.

Nach Ansicht des Präsidenten brauche im Bußgeldverfahren, das bewußt als summarisches Verfahren dem gerichtlichen Verfahren vorgelagert sei, ein übermäßiger Aufwand bei der Berechnung des wirtschaftlichen Vorteils nicht betrieben zu werden. Nach dem Willen des Gesetzgebers solle der Begriff „wirtschaftlicher Vorteil" den Verwaltungsbehörden und Gerichten eine einfache Handhabung ermöglichen. Eine rechnerisch exakt ermittelte Geldbuße müsse daher nicht festgesetzt werden; vielmehr seien gewisse Schwankungsbreiten im Rahmen des „schätzerischen Ermessens" hinzunehmen.

Die regional unterschiedliche Rechtsprechung stehe bundeseinheitlichen generalisierenden Weisungen entgegen. Richtungweisende Entscheidungen der Oberlandesgerichte fehlten, da sich die betroffenen Unternehmen wegen der Öffentlichkeitswirkung der Gerichtsverhandlungen scheuten, Rechtsbehelfe gegen Bußgeldbescheide einzulegen. Auch würden die von den Bearbeitungsstellen festgesetzten Bußgeldbeträge von den erstinstanzlichen Gerichten häufig herabgesetzt, worin sich eine gewisse Unsicherheit in betriebswirtschaftlichen Einschätzungen ausdrücke. Es könnten daher lediglich einheitliche Schätzungsgrundlagen entwickelt werden, um die man bemüht sei.

Gegen das Kostenvergleichsverfahren spreche neben der unterschiedlichen Rechtsprechung insbesondere dessen unverhältnismäßiger Aufwand. Es sei daher hinzunehmen, daß im Einzelfall möglicherweise nicht der tatsächliche, sondern nur der von den Betroffenen eingeräumte wirtschaftliche Vorteil abgeschöpft werde.

Ungeachtet seiner Einwände hat der Präsident zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes bei seinen weiteren Überlegungen zu berücksichtigen.

55.5

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassungen des Bundesministers und des Präsidenten.

Für die Bemessung der Bußgeldhöhe muß der wirtschaftliche Vorteil zunächst mit hinreichender Genauigkeit ermittelt werden, um den Zweck der gesetzlichen Regelungen zu erfüllen, den Täter durch eine erhebliche finanzielle Einbuße von weiteren Verstößen abzuhalten. Dies ist mit den vom Bundesrechnungshof beanstandeten Verfahren nicht gewährleistet. Die durch diese Verfahren ermittelten Bußgeldhöhen bewegen sich auch nicht innerhalb einer vertretbaren Schwankungsbreite, wie anhand der Vergleichsberechnungen deutlich wird. Die Verfahren der pauschalen Ermittlung bergen darüber hinaus die Gefahr, daß das zu erwartende Bußgeld von den Betroffenen im voraus als finanzieller Aufwand kalkuliert wird.

Auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht Zweck des Ordnungswidrigkeitenverfahrens, hohe Einnahmen aus Bußgeldern zu erzielen. In vom Bundesminister angeführten Fällen ohne erzielten wirtschaftlichen Vorteil würde gerade eine pauschalierte Gewinnabschöpfung zu einer ungerechtfertigten Belastung der Betroffenen führen.

Dem angeführten unterschiedlichen Unrechtsgehalt ist durch die Höhe der über den wirtschaftlichen Vorteil hinausgehenden Geldbuße Rechnung zu tragen. Dies setzt eine hinreichend genaue Ermittlung des Vorteils voraus, der nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes abgeschöpft werden soll.

Die unterschiedliche regionale Rechtsprechung und das Fehlen obergerichtlicher Entscheidungen schließen bundeseinheitliche Weisungen nicht aus. Diese würden voraussichtlich einer einheitlichen Rechtsprechung dienen. Sofern erstinstanzliche Gerichte sachgerecht ermittelte wirtschaftliche Vorteile dann nicht anerkennen und so unterschiedliche Maßstäbe begünstigen, besteht die Möglichkeit, obergerichtliche Entscheidungen herbeizuführen.

Im übrigen spricht die vom Präsidenten angeführte Zurückhaltung betroffener Unternehmen, wegen der Öffentlichkeitswirkung Rechtsbehelfe gegen Bußgeldbescheide einzulegen, nicht dagegen, ein Bußgeld festzusetzen, das den wirtschaftlichen Vorteil übersteigt.

Ein gegebenenfalls entstehender höherer Arbeitsaufwand für einen Vergleich der fiktiven und tatsächlichen Aufwendungen oder Einnahmen, dem andererseits höhere Bußgeldeinnahmen gegenüberstehen, ist im Interesse einer wirksamen Abschreckung gegen unlauteres Gewinnstreben hinzunehmen. Im übrigen könnten auch aus den Vergleichsberechnungen Anhaltswerte für eine vereinfachte Berechnung gewonnen werden, die unterschiedliche typische Fallgruppen berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof vertritt daher weiterhin die Auffassung, daß der wirtschaftliche Vorteil im oben dargestellten Sinne nach bundeseinheitlichen Maßstäben hinreichend genau zu ermitteln ist, damit die Betroffenen eine spürbare finanzielle Einbuße hinnehmen müssen und von weiteren Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz abgehalten werden. Der Bundesminister sollte in Wahrnehmung seiner Fachaufsicht den Präsidenten anweisen, entsprechend zu verfahren.

Bundesanstalt für den Güterfernverkehr

56 Nutzung der Datenverarbeitung

56.0

Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr nutzt die Möglichkeiten der Datenverarbeitung für ihre Aufgabenerledigung unzureichend. So betreibt sie für die Bearbeitung von Massendaten noch eine Reihe manueller Verfahren mit hohem Personalaufwand. Auch setzt die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr noch DV-Systeme ein, die untereinander nicht kompatibel sind, so daß ein Austausch von Programmen und Daten erschwert oder unmöglich ist.

56.1

Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (Bundesanstalt) nutzt für die Herstellung und Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit des Güterfernverkehrs eine Reihe von Verfahren, ohne dabei die Möglichkeiten der Datenverarbeitung auszuschöpfen. So fehlt für umfangreiche Routinearbeiten bei der Behandlung des Werkfernverkehrs, des Güternah- und des Umzugsverkehrs sowie von Ordnungswidrigkeiten die Unterstützung durch die Datenverarbeitung. Selbst Massendaten, wie Unternehmer- und Fahrzeugdaten sowie Tarif-, Gebühren- und Entfernungsdaten, werden manuell bearbeitet und in herkömmlichen Karteien vorgehalten. So setzt sie bei der Außenstelle Bayern dafür fünf Sachbearbeiter, sieben Bürokräfte und weiteres Personal im Schreibdienst ein. Anwendungen, wie „Berechnung der zulässigen Fracht" und „Erstellung von Dienstplänen für Straßenkontrolleure", erledigt die Bundesanstalt nur in einigen der insgesamt 12 (künftig 16) Außenstellen mit DV-Unterstützung.

Daneben speichert und verarbeitet die Bundesanstalt Grunddaten in unterschiedlichen DV-Systemen, die untereinander nur teilweise kompatibel sind.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die bei der Bundesanstalt noch bestehenden manuellen Verfahren sehr personalintensiv sind und beträchtliche Automatisierungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten beinhalten. Die Nutzung nicht oder nur teilweise kompatibler DV-Systeme behindert die wechselseitige Verwendung von Programmen, den uneingeschränkten Datenaustausch und die wirtschaftliche Ausnutzung der Speicher- und Ausgabegeräte (Magnetplatten, Drucker, Datenstationen). Damit wird die sachgerechte und wirtschaftliche Weiterentwicklung des DV-Einsatzes erschwert.

Er hat weiter bemängelt, daß für die Datenhaltung bei der Bundesanstalt dieselben Datenbestände sowohl in den manuell zu pflegenden Karteien als auch in den unterschiedlichen DV-Systemen mehrfach vorgehalten werden müssen, wodurch ein unwirtschaftlich hoher Aufwand bei der Verwaltung der Datenbestände, insbesondere bei Erfassung und Pflege, betrieben wird.

56.3

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, die Möglichkeiten einer weiteren Automatisierung und Rationalisierung der Arbeitsabläufe durch den verstärkten Ausbau der Datenverarbeitung wahrzunehmen. Im Interesse einer sachgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung sollten künftig alle dazu geeigneten Arbeitsabläufe im Rahmen von DV-Verfahren oder zumindest mit Unterstützung durch die Datenverarbeitung erledigt werden.

Weiter müßten die nicht kompatiblen DV-Systeme mittelfristig durch kompatible Systeme ersetzt werden.

Darüber hinaus sollte die Bundesanstalt ein umfassendes Konzept für die Datenhaltung erstellen, um den Aufwand für die Erfassung und Pflege sowie den Austausch und die Übertragung der Daten so gering wie möglich zu halten. Für die Speicherung und Verwaltung der Daten sollten vorrangig Datenbanken eingesetzt werden.

56.4

Der Bundesminister stimmt mit der vom Bundesrechnungshof geäußerten Zielsetzung überein, aus wirtschaftlichen Gründen die Datenverarbeitung verstärkt einzuführen. Bislang habe die Bundesanstalt wegen der begrenzten personellen Kapazität die DV-Verfahren jedoch nicht frühzeitiger und umfassender realisieren können. Die Bundesanstalt habe nunmehr aber neue Stellen für DV-Fachpersonal geschaffen und prüfe zudem am Markt angebotene Software auf ihre Einsatzmöglichkeiten.

Überdies würden nur noch kompatible DV-Systeme beschafft. Ein Datenaustausch zwischen verschiedenen Systemen sei teilweise realisiert worden.

Die Bundesanstalt hat darüber hinaus mitgeteilt, einen Beratungsauftrag für die Erstellung eines Konzeptes für die Datenhaltung vergeben zu haben. Das Konzept liege vor, bedürfe jedoch noch der Ergänzung.

56.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bemühungen der Bundesanstalt, den Einsatz der Datenverarbeitung weiterzuentwickeln und auf Kompatibilität zu achten. Er ist jedoch der Auffassung, daß die Bundesanstalt die Maßnahmen sehr spät eingeleitet hat. Insbesondere in den Bereichen der personalaufwendigen Routinearbeiten sieht er noch umfassendere Möglichkeiten zur Rationalisierung und Personaleinsparung. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die neuen DV-Projekte jetzt zügig verwirklicht werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter verfolgen.

Bundespostbetriebskrankenkasse

57 Gliederung der Bezirksverwaltungen

57.0

Die Bundespostbetriebskrankenkasse unterhält auch 15 Jahre nach Neuordnung der Oberpostdirektionen im bisherigen Bundesgebiet mehr Bezirksverwaltungen als nach ihrer Satzung zulässig ist und dem Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung entspricht.

57.1

Die Bundespostbetriebskrankenkasse (Kasse) ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Stuttgart. Neben der Hauptverwaltung unterhält sie im bisherigen Bundesgebiet Bezirksverwaltungen bei den 17 Oberpostdirektionen und der Landespostdirektion Berlin sowie vier weitere Bezirksverwaltungen in den Bereichen der mit Wirkung vom 30. April 1976 aufgelösten Oberpostdirektionen Braunschweig, Trier, Neustadt (mit Sitz in Speyer) und Tübingen. Nach der Satzung sind Bezirksverwaltungen jedoch nur „für den Bereich jeder Oberpostdirektion und der Landespostdirektion Berlin" vorgesehen.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt, zuletzt im Jahre 1990, in Prüfungsmitteilungen beanstandet, daß die Gliederung der Kasse nicht ihrer Satzung entspricht. Die Zuständigkeit einer Bezirksverwaltung für einen Teilbereich einer Oberpostdirektion ist nicht vorgesehen. Für den Bereich einer Oberpostdirektion können also nicht mehrere Bezirksverwaltungen bestehen. Der Bundesrechnungshof hat eine Zusammenlegung von Bezirksverwaltungen auch aus wirtschaftlichen Gründen für geboten gehalten. Am Beispiel der Bezirksverwaltungen Hannover und Braunschweig hat er nachgewiesen, daß eine organisatorische Zusammenlegung zu Einsparungen bei den Personalkosten führen würde. Er hat festgestellt, daß sich Einsparungen auch bei einer Zusammenlegung der Bezirksverwaltungen Trier, Neustadt und Tübingen mit der entsprechenden Bezirksverwaltung der jeweiligen Oberpostdirektion ergeben würden.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 88) bei anderen Sozialeinrichtungen der Deutschen Bundespost (Postbeamtenkrankenkasse und Postkleiderkasse) beanstandet, daß an den Orten der inzwischen aufgelösten Direktionen immer noch Bezirksstellen unterhalten wurden. Der Deutsche Bundestag hatte im September 1982 von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen und den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen ersucht, den Anregungen des Bundesrechnungshofes über Zahl und innere Organisation der Bezirksstellen zu folgen (vgl. Plenarprotokoll 9/115 i. V. m. Drucksache 9/978 Nr. 88 und Drucksache 9/1759 zu Nr. 88). Auch die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zu der Umwandlung der Bezirksstellen der Postbeamtenkrankenkasse in Außenstellen in den Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 72.3.1) sind zustimmend zur Kenntnis genommen worden.

57.3

Die Kasse hat bisher zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1990 nicht abschließend Stellung genommen.

Das Direktorium der Deutschen Bundespost, dem nach der Neustrukturierung der Deutschen Bundespost die Hauptverwaltung der Kasse angegliedert ist, hat ausgeführt, der Geschäftsführer der Kasse sei beauftragt worden, bis Ende des Jahres 1991 hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation der Kasse — unter Berücksichtigung u. a. der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes — Alternativen zu erarbeiten und dem Hauptvorstand bis Ende 1991 vorzulegen. Durch dieses Vorgehen solle gewährleistet werden, daß der weitere Aufbau der Kasse in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Beitrittsgebiet) sichergestellt und im übrigen eine Gesamtlösung unter Berücksichtigung der Erstrekkung der Kasse auf das Beitrittsgebiet angestrebt werden solle.

57.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß bei einer Neukonzeption für die Kasse die Erstreckung auf das Beitrittsgebiet zu berücksichtigen ist. Er ist jedoch der Auffassung, daß mit der Neugliederung im bishe-

rigen Bundesgebiet umgehend begonnen werden sollte, jedenfalls insoweit, als die Einbeziehung des Beitrittsgebiets hierauf keine Auswirkung haben kann. Die Neuordnung ist auch deshalb eilbedürftig, weil der satzungswidrige Zustand vor den Sozialversicherungswahlen des Jahres 1993 beseitigt sein sollte. Der Bundesrechnungshof erwartet in Anbetracht des Zeitablaufs, daß die Kasse alsbald die notwendigen Maßnahmen zur Neugliederung im bisherigen Bundesgebiet einleitet.

58 Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

58.1 Auslandszahlungsverkehr der Bundesbehörden

58.1.1

Der Bund überweist jährlich mehrere Milliarden DM in das Ausland. Diese Zahlungen werden zum größten Teil von den Bundeskassen über die Deutsche Bundesbank oder die Deutsche Bundespost POSTBANK (POSTBANK) abgewickelt. Im Rahmen der rd. 700 000 einzelnen Zahlungsvorgänge werden sowohl große Summen in einer Überweisung (z. B. Beiträge von mehreren Millionen DM an internationale Organisationen) als auch verhältnismäßig kleine Beträge an eine Vielzahl von Begünstigten (z. B. Renten- und Versorgungsleistungen) gezahlt. Dabei entstehen Ausgaben, vor allem für Gebühren und Spesen, oder Mehrausgaben infolge ungünstiger Umrechnungskurse, die je nach Art des gewählten Zahlungsweges unterschiedlich hoch sein können.

Die Deutsche Bundesbank erhebt für Zahlungsaufträge des Bundes keine eigenen Gebühren. Häufig entstehen jedoch Bankgebühren im Ausland. Die Deutsche Bundesbank übernahm ausländische Bankgebühren unter 10 DM je Auftrag, Beträge ab 10 DM belastete sie den Bundeskassen als Spesen weiter.

Die Deutsche Bundesbank rechnet Zahlungen des Bundes in fremder Währung zum Devisenmittelkurs um. Die POSTBANK wendet den Briefkurs an.

Die POSTBANK berechnet den Bundeskassen Gebühren nach allgemeingültigen Tarifen. Eine Gebührenobergrenze war damals nicht vorgesehen.

58.1.2

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob diese Ausgaben verringert und die Arbeitsabläufe zwischen den beteiligten Stellen vereinfacht werden können.

58.1.2.1

Eine Gegenüberstellung von Postgebühren und Bankspesen ergab, daß bei relativ geringen Beträgen der Postweg im allgemeinen günstiger war. Bei größeren Beträgen waren die nach oben nicht begrenzten Gebühren der Post zum Teil erheblich höher als die Auslandsspesen im Bankverkehr. Bei Devisenzahlungen im Postweg können zudem durch die Umrechnung zum Briefkurs erhebliche Mehrausgaben entstehen.

Dem Bund sind allein bei den für die Prüfung ausgewählten Vorgängen (jährlich) rd. 350 000 DM unnötige Ausgaben entstanden, u. a. weil

- die anordnenden Stellen in vielen Fällen Zahlungsweg und Zahlungsart nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten auswählten und
- im Bereich der Kriegsopferversorgung Renten zum Teil regelmäßig zu früh von den Konten der Bundeskassen abgebucht wurden.

58.1.2.2

Die Prüfung hat auch Mängel in den Verfahrensabläufen aufgezeigt:

Die Bundeskassen ordneten Spesenrechnungen der Deutschen Bundesbank nicht den jeweiligen Zahlungsvorgängen zu. Dadurch konnte es im Einzelfall zu ungerechtfertigten Belastungen kommen.

Die Deutsche Bundesbank prüfte die Gebührenrechnungen der ausländischen Korrespondentenbanken nicht immer ausreichend.

Die Bearbeitung der Vielzahl geringfügiger Spesenrechnungen verursachte zudem bei der Deutschen Bundesbank und den Bundeskassen einen erheblichen Arbeitsaufwand.

58.1.3

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen (Bundesminister), die Deutsche Bundesbank und die POSTBANK beraten und Verbesserungen des Auslandszahlungsverkehrs angeregt. Er hat dem Bundesminister vorgeschlagen, die anordnenden Stellen über die unterschiedlichen Bedingungen im Auslandszahlungsverkehr zu informieren und darauf hinzuwirken, daß jeweils die wirtschaftlichste Zahlungsweise gewählt wird. Dabei sollte er auch sicherstellen, daß bei den Kriegsopferrenten die Bundeskassen nicht vorzeitig belastet werden. Ferner sollten die Kassen wenigstens stichprobenweise kontrollieren, ob den eingehenden Spesenrechnungen entsprechende Zahlungsaufträge gegenüberstehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Bundesbank gebeten, auf die Konditionen der ausländischen Korrespondentenbanken verstärkt Einfluß zu nehmen und insbesondere in den Fällen, in denen regelmäßig hohe Rechnungsbeträge anfallen, Sondervereinbarungen anzustreben. Gebührenrechnungen der aus-

ländischen Korrespondentenbanken sollten regelmäßig geprüft und ausgewertet werden. Außerdem hat der Bundesrechnungshof angeregt, die sogenannte Bagatellgrenze, unterhalb derer Gebührenrechnungen nicht an die Bundeskasse weitergeleitet werden, von 10 DM auf 30 DM anzuheben.

Der POSTBANK hat der Bundesrechnungshof empfohlen zu prüfen, ob für Überweisungen des Bundes günstigere Konditionen hinsichtlich der Gebühren und des Wechselkurses eingeräumt werden können.

58.1.4

Der Bundesminister hat die Prüfung des Bundesrechnungshofes als erste detaillierte Bestandsaufnahme dieses Bereichs begrüßt und anerkannt, daß die Ergebnisse eine fundierte Grundlage für geeignete Maßnahmen zur Verringerung der anfallenden Ausgaben bieten. Der Bundesminister hat zugesagt, die bestehenden Erlasse im Sinne der Vorschläge des Bundesrechnungshofes zu überarbeiten.

Die Deutsche Bundesbank hat schon während der Prüfung der Anregung des Bundesrechnungshofes entsprochen und die Bagatellgrenze auf 30 DM angehoben. Dadurch konnte die Zahl der zu bearbeitenden Spesenrechnungen um mehr als 80 v. H. gesenkt werden. Dies hat zu einer wesentlichen Verringerung des Verwaltungsaufwandes bei der Deutschen Bundesbank und den Bundeskassen geführt. Darüber hinaus hat die Deutsche Bundesbank erklärt, sie werde weiterhin überdurchschnittlich hohe Gebührenrechnungen bei den ausländischen Korrespondentenbanken beanstanden und sich verstärkt bemühen, günstige Gebührenregelungen zu erreichen. Die Prüfung und Auswertung der Gebührenrechnungen werde intensiviert.

Die POSTBANK ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes insoweit gefolgt, als zum 1. Juli 1991 für Überweisungen im Auslandszahlungsverkehr eine allgemeine Gebührenobergrenze von 200 DM festgesetzt wurde. Sie sieht sich jedoch u. a. aus betriebswirtschaftlichen Gründen außerstande, Devisenzahlungsaufträge des Bundes zu einem günstigeren Kurs abzurechnen.

58.1.5

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

58.2 Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben unter Federführung des Bundesrechnungshofes ihre Mindestanforderungen aus dem Jahre 1976 überarbeitet, die sie an die Informationstechnik (IT) in der Verwaltung stellen.

Die Aussagen zu

- Gesamtplanung und Koordination,
- Konzeption, Entwicklung, Einführung und wesentliche Änderungen,
- Betrieb von IT-Verfahren,
- Erfolgskontrolle,
- Qualitätssicherung und
- Sicherheit beim Einsatz der IT

tragen der raschen technischen Entwicklung der letzten Jahre Rechnung und berücksichtigen den Einsatz von Arbeitsplatzcomputern und Dialogverfahren sowie von Netzwerken und Datenbanken. Die Neufassung ersetzt die „Mindestanforderungen, Grundsätze und Empfehlungen für die Durchführung von Projekten der automatisierten Datenverarbeitung, für die Anwendung automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und für die Aufzeichnung von Daten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens auf Bildträger (Mindestanforderungen)" aus dem Jahre 1976.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die neuen Mindestanforderungen zu einer weiteren Verbesserung des Einsatzes der Informationstechnik in der Verwaltung beitragen. Sie kann sich auf diese Maßstäbe einstellen, die insbesondere den neuen Bundesländern eine Hilfestellung bieten, in denen noch keine IT-Regelungen der Verwaltung bestehen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung weist zugleich in diesem Zusammenhang auf den Band 3 „Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung" seiner Schriftenreihe hin, der vertieft auf Mängel und Risiken beim Einsatz der Informationstechnik eingeht und in dem entsprechende Hinweise gegeben werden (vgl. auch Nr. 59.2).

58.3 Simulatoren in der Bundeswehr

58.3.1

Die Einführung komplexer Waffensysteme und Geräte bei der Bundeswehr stellt hohe Anforderungen an das Bedienungspersonal und damit an dessen Ausbildung. Die Ausbildung am Originalgerät verursacht hohe Kosten für Personal, Betrieb und Materialerhaltung, aber auch hohe Umweltbelastungen. Die Bundeswehr versucht deshalb, die Ausbildung an Originalwaffensystemen durch den Einsatz von Simulatoren zu reduzieren.

Die Entwicklung, Beschaffung und der Betrieb von Simulatoren stellen eine bedeutende Größe im Verteidigungshaushalt dar. Zur Zeit verfügt die Bundeswehr über etwa 100 verschiedenartige Simulatoren. Allein für die Flug- und Taktiksimulatoren des Waffensystems TORNADO wurden bisher rd. 1 Mrd. DM ausgegeben.

58.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Kriterien für die Auswahl und die Nutzung von Simulatoren in der Ausbildung bei den Teilstreitkräften Heer, Luftwaffe und Marine untersucht und vielfältige Schwachstellen festgestellt. So wurden z. B. Lernziele nicht ausreichend bestimmt mit der Folge, daß die beschafften Simulatoren für die vorgesehene Ausbildung nicht geeignet waren und unmittelbar nach Indienststellung ausgesondert werden mußten. Auch wird nicht sichergestellt, daß die durch den Einsatz von Simulatoren geplanten Einsparungen (beispielsweise an Flugstunden, Seebetriebsstunden oder Munition) auch tatsächlich eintreten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) Vorschläge zur Behebung der Schwachstellen unterbreitet.

58.3.3

Der Bundesminister hat zugesagt, den Empfehlungen fast ausnahmslos zu folgen.

Insbesondere hat er angekündigt, entsprechend den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes

- ausreichende konzeptionelle Grundlagen für die Entwicklung, Beschaffung und Nutzung von Simulatoren zu schaffen, um Fehlentwicklungen zu vermeiden,
- die Entscheidungen für den Einsatz von Simulatoren auf Nutzen-Kosten-Betrachtungen abzustützen,
- Verfahren zur Erfassung der Kostendaten (Mengen und Preise) von Simulatoren zu entwickeln,
- die Auslastung und technische Verfügbarkeit der Simulatoren zu verbessern,
- die Betriebskosten der Simulatoren zu senken und
- die Kostenreduzierungen durch geeignete Kontrollsysteme zu gewährleisten.

58.3.4

Durch die Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes können längerfristig Haushaltsmittel in erheblichem Umfang eingespart werden. Die konkrete Höhe der Einsparungen ist von der jeweiligen Schwachstelle und den unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen gewählten Maßnahmen abhängig. So kann z. B. die zu geringe Auslastung der Simulatoren (in Einzelfällen weniger als 20 v. H.) dadurch verbessert werden, daß weitere Ausbildungsabschnitte vom Originalgerät auf die Simulatoren verlagert oder deren Stückzahl vermindert werden. Die Wirtschaftlichkeit würde auch erhöht, wenn z. B. durch verbesserte Organisation und technische Verfügbarkeit zusätzliche Nutzungszeiten gewonnen oder zumindest die der Industrie zu zahlenden Bereitstellungskosten der tatsächlichen Inanspruchnahme der Simulatoren angepaßt werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der Maßnahmen beobachten.

59 Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

59.0

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) wirkt durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe hin.

Die Tätigkeit des Bundesbeauftragten bestimmt sich nach den Richtlinien der Bundesregierung vom 26. August 1986 (MinBlFin 1986 S. 198).

Im Berichtszeitraum hat der Bundesbeauftragte u. a. folgende Bereiche untersucht:

59.1 Organisation und Personalbedarf im Vollzugsbereich des Chemikaliengesetzes

59.1.1

Das Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz) erlegt Herstellern oder Einführern bestimmte Anmelde- und Mitteilungspflichten auf. Die Unterlagen sind der Anmeldestelle bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz vorzulegen. Die Bewertung der neuen Stoffe unter den Aspekten Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz nehmen als Bewertungsstellen die Bundesanstalt für Arbeitsschutz sowie das Bundesgesundheitsamt und das Umweltbundesamt vor. Soweit sachlich erforderlich, sollen außerdem die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft und die Bundesanstalt für Materialprüfung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an der Bewertung beteiligt werden (zu beteiligende Stellen).

59.1.2

Der Bundesbeauftragte stellte bei den am Vollzug des Chemikaliengesetzes beteiligten nachgeordneten Bundesbehörden aufbau- und ablauforganisatorische Mängel fest, die zu unwirtschaftlichen Verwaltungsabläufen und zu vermeidbarer Doppelarbeit führten. Dies bezog sich sowohl auf die Organisation der Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Bundesbehörden als auch auf die Aufgabenverteilung zwischen der Anmeldestelle, den Bewertungsstellen und den zu beteiligenden Stellen.

Bei allen am Vollzug des Chemikaliengesetzes beteiligten Stellen waren außerdem Arbeitskräfte nicht ausgelastet. Wegen des geringen Aufgabenumfangs im Rahmen des Chemikaliengesetzes wurden bei einigen Behörden Planstellen/Stellen, die für Aufgaben des Vollzugs des Chemikaliengesetzes zugewiesen waren, anderweitig verwendet. Z. B. wurden bei zwei von drei Organisationseinheiten der Anmeldestelle Personen mit anderen Aufgaben betraut.

59.1.3

Zur Organisation der einzelnen Bundesbehörden hat der Bundesbeauftragte Empfehlungen gegeben, die im bestehenden gesetzlichen Rahmen umgesetzt werden können. Er empfahl u. a. eine Verringerung der Zahl der Organisationseinheiten bei der Anmeldestelle, eine eindeutige Zuständigkeitsabgrenzung bei der Bewertungsstelle im Umweltbundesamt und eine vorrangige Weiterentwicklung der Datenbankkonzepte für den Vollzug des Chemikaliengesetzes.

Im Zusammenhang mit seinen Feststellungen zur Aufgabenverteilung zwischen den Behörden hat der Bundesbeauftragte angeregt, zur Straffung des Meldeverfahrens einen Teil der bisher von den Bewertungsstellen wahrgenommenen Prüfaufgaben in der Grundstufe, die mehr administrativen Charakter haben, künftig von der Anmeldestelle erledigen zu lassen. Dies erscheint auch unter Berücksichtigung der durch das Erste Gesetz zur Änderung des Chemikaliengesetzes vom 14. März 1990 erweiterten Hersteller- und Einführerpflichten geboten.

Darüber hinaus sollten im Interesse einer Aufgabenkonzentration die am Vollzug des Chemikaliengesetzes beteiligten Behörden, die sich in Berlin und Dortmund befinden, an einem Ort zusammengefaßt werden.

Der Bundesbeauftragte hat ferner vorgeschlagen, das für die Aufgaben des Vollzugs des Chemikaliengesetzes bei der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft gebildete „Institut für Chemikalienprüfung" aufzulösen. Für dieses besteht kein Bedarf, wie auch aus der außerordentlich geringen Beteiligung des Instituts in der Vergangenheit ersichtlich ist. Die wenigen verbleibenden Aufgaben sollten vom Umweltbundesamt wahrgenommen werden.

59.1.4

Die zuständigen Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, für Arbeit und Sozialordnung, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Gesundheit und für Wirtschaft haben sich bisher nur teilweise auf eine einheitliche Stellungnahme verständigen können. Der federführende Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat mitgeteilt, daß das Gutachten des Bundesbeauftragten „eine wertvolle Hilfe zur Verbesserung der bisherigen Organisationsstruktur ist, die aber noch einer sorgfältigen Beratung bedarf, weil die faktische Beratungszeit nach Abschluß der Regierungsneubildung im Januar 1991 zu kurz war, um eine abgewogene Stellungnahme der neuen Bundesregierung angesichts der Komplexität der Materie, der bisherigen gewachsenen Organisationsstrukturen und des künftigen Bedarfs infolge der zwischenzeitlichen Novellierung des Chemikaliengesetzes zum 1. August 1990 herbeizuführen". Schon jetzt solle aber ein Teil der Empfehlungen umgesetzt werden.

Der vom Bundesbeauftragten vorgeschlagenen Verminderung der Zahl der Organisationseinheiten in der Anmeldestelle haben die beteiligten Bundesminister unter Hinweis auf neu übertragene Aufgaben und die zwischenzeitlich überproportional gestiegene Zahl der Meldungen zu neuen Stoffen nicht zugestimmt, wollen aber den Beanstandungen durch entsprechende Aufgabenabgrenzung Rechnung tragen.

Im Umweltbundesamt sollen im Rahmen der bestehenden Organisationsstruktur eindeutige Aufgaben- und Zuständigkeitsabgrenzungen für die Bearbeitung von Mitteilungen vorgenommen und die Übertragung sachfremder Aufgaben rückgängig gemacht werden. Auch werde der Empfehlung gefolgt, die Datenbankkonzepte für den Vollzug des Chemikaliengesetzes mit Vorrang weiter zu entwickeln.

Die Empfehlungen des Bundesbeauftragten zur Aufgabenverteilung zwischen den am Vollzug des Chemikaliengesetzes beteiligten Stellen sind noch Gegenstand weiterer Erörterungen zwischen den Ressorts. Diese haben jedoch der den Empfehlungen zugrundeliegenden Auffassung zugestimmt, daß eine gewisse Konzentration bestimmter Prüfaufgaben in der Grundstufe ökonomisch sinnvoll sei. Vor diesem Hintergrund beabsichtigen die Ressorts, der Anmeldestelle Zuständigkeiten für die Prüfung der Stoffidentität, der physikalisch-chemischen Daten und der sicherheitstechnischen Kenngrößen zu übertragen. Überlegungen, ob darüber hinaus noch eine weitere Konzentration möglich ist, seien noch nicht abgeschlossen.

Die Feststellungen zur Personalauslastung sind bestätigt worden.

59.1.5

Der Bundesbeauftragte wird die weitere Entwicklung beobachten.

59.2 Wiederkehrende Mängel bei der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Datenverarbeitung

59.2.1

Die Bundesverwaltung, die Deutsche Bundespost, die Deutsche Bundesbahn und die Bundesanstalt für Arbeit (Verwaltung) setzten am Ende des Jahres 1989 fast 50 000 Rechnersysteme ein. Die Ausgaben für die Datenverarbeitung (einschließlich Personal) beliefen sich im Jahre 1989 auf mehr als 3,5 Mrd. DM; mit Hilfe der Datenverarbeitung wurden Bundesmittel in Höhe von vielen hundert Milliarden DM verwaltet.

59.2.2

Der Bundesrechnungshof und der Bundesbeauftragte haben bei einer Vielzahl von Untersuchungen der Datenverarbeitung bei ganz unterschiedlichen Verwaltungen gleichartige und häufig wiederkehrende Mängel in den Bereichen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit festgestellt:

— Bei der übergreifenden Rahmenplanung wie auch der Vorhabenplanung wurde immer wieder fallweise vorgegangen, ohne bestehende Zusammenhänge zu beachten.

  Unzureichendes Projektmanagement behinderte das reibungslose Zusammenwirken der Bediensteten in Fachabteilung, Verfahrensentwicklung und Verfahrensbetrieb und führte zu erheblichen Überschreitungen von Projektlaufzeiten.

— Entwicklungsaufträge enthielten häufig unzureichende Aufgabenbeschreibungen. Außerdem wurde bei der Entwicklung der Verfahren den Belangen des Verfahrensbetriebes wie Pflege, Fehlerbehandlung oder Zuverlässigkeit zu wenig Bedeutung beigemessen.

— Mangelhafte Test- und Freigabeverfahren führten dazu, daß Programme eingesetzt wurden, deren Einsatzreife nur scheinbar nachgewiesen war. Es wurde auch zu wenig überwacht, daß nur getestete und freigegebene Programmversionen eingesetzt werden.

— Die Tätigkeiten des Aufbereitens, Erfassens und Transports der Daten wurden vielfach nicht zweckmäßig gestaltet und kontrolliert; bei der Datenverarbeitung selbst wurde die richtige und vollständige Verarbeitung der Daten zu wenig geprüft.

— Ungeachtet der hohen Ausgaben für die Datenverarbeitung unterblieben häufig Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen von Alternativen sowie Vor-, Zwischen- und Nachkalkulationen.

— Versäumnisse bei der Dokumentation erschwerten die Entwicklung und Pflege von Verfahren sowie die Einarbeitung neuer Mitarbeiter und damit die Kontinuität der Arbeit.

59.2.3

Der Bundesbeauftragte hat diese Ergebnisse in ein Gutachten „Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung — Feststellungen und Hinweise zu Mängeln und Risiken der Informationstechnik", das in Band 3 seiner Schriftenreihe erschienen ist, eingearbeitet und darin den obersten Bundesbehörden empfohlen,

— ein informationstechnisches Rahmenkonzept zu erarbeiten, regelmäßig fortzuschreiben und als Kontroll- und Steuerungsinstrument späterer Automatisierungsschritte einzusetzen;

— Vorhaben mit planungsunterstützenden Methoden und anhand von verbindlichen Regelungen zu planen sowie zweckmäßige Teilabschnitte mit definierten Zwischenergebnissen festzulegen, um bei Fehlentwicklungen rechtzeitig gegensteuern zu können;

— die Organisation und Zusammenarbeit klar zu regeln und wiederholt auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen, damit Kompetenzkonflikte und eine mangelhaft abgestimmte Entwicklung und Nutzung von Verfahren und Systemen verhindert werden;

— Entwicklungswerkzeuge und -methoden einzusetzen, mit denen die Übersichtlichkeit, Funktionsfähigkeit und Prüfbarkeit der Verfahren verbessert und Änderungen und Ergänzungen leichter durchgeführt werden können;

— nur getestete und nach einem formalisierten Ablauf freigegebene Programmversionen einzusetzen;

— im Betrieb regelmäßig Einzelfallüberprüfungen anhand von Zufallsstichproben vorzunehmen sowie die Verarbeitungsprotokolle zu überprüfen und auszuwerten;

— Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, um die vorhandenen Kapazitäten entsprechend einsetzen und bei Folgevorhaben Fehleinschätzungen vermeiden zu können;

— alle Aktivitäten der Informationsverarbeitung zu dokumentieren, um die Kontinuität der Aufgabenerledigung zu sichern und neue Mitarbeiter mit geringstmöglichem Zeit- und Kostenaufwand einarbeiten zu können.

59.2.4

Der federführende Bundesminister des Innern hat für die obersten Bundesbehörden den Feststellungen im wesentlichen nicht widersprochen und das Gutachten begrüßt. Er hat aber dargelegt, daß die vorgefundenen Mängel nicht für alle Verwaltungen zuträfen und inzwischen durch Maßnahmen der geprüften Stellen teilweise gegenstandslos geworden seien. Er hat die bei der Rahmenplanung und die beim Verfahrensbetrieb vorgefundenen Mängel für Einzelfälle gehalten, die nicht verallgemeinert werden sollten. Er hat weiter mitgeteilt, daß er ein behördenübergreifendes „Vor-

gehensmodell" entwickele, von dem er sich Verbesserungen bei der Planung und Durchführung von DV-Vorhaben erwarte.

59.2.5

Nach Auffassung des Bundesbeauftragten sind die aufgezeigten Ursachen von Fehlern und Risiken sowie die Empfehlungen von allgemeiner Bedeutung, wenngleich die vorgefundenen Mängel nicht für alle Verwaltungen zutreffen oder zumindest teilweise durch Maßnahmen der geprüften Stellen gegenstandslos geworden sind. Die keineswegs aus Einzelfällen gewonnenen Erkenntnisse können und sollen dazu beitragen, möglichen Fehlern in gleich oder ähnlich gelagerten Fällen von vornherein entgegenzuwirken. Von dem vom Bundesminister des Innern derzeit entwickelten Vorgehensmodell sind Verbesserungen nach Einführung in der Verwaltung zu erwarten. Die Wirksamkeit der Maßnahme wird der Bundesrechnungshof zu gegebener Zeit untersuchen.

60 Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

60.1 Projektförderung des Vereins Inter Nationes und des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels
(Kapitel 05 04 Titel 686 15)

Der Bundesminister des Auswärtigen (Bundesminister) gewährt dem Verein Inter Nationes (Verein) seit über 25 Jahren Zuwendungen zu Projekten der auswärtigen Kulturpolitik. Im Jahre 1990 waren es rd. 24 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß der Bundesminister es bislang unterlassen hatte, längerfristige Zielvorgaben für die Arbeit des Vereins schriftlich zu formulieren; Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle waren dadurch fehlerhaft.

Der Bundesminister hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und Richtlinien erlassen, so daß nunmehr

— im Filmbereich das Angebot und damit auch der Einsatz gestrafft wird,

— beim Übersetzungsförderungsprogramm Fehlentscheidungen vorgebeugt wird und Vorkehrungen gegen haushaltsmäßig unzulässige Verpflichtungen getroffen worden sind,

— im Zeitschriftenbereich nicht nachgefragte Bibliographien und Rezensionen im Gegenwert von rd. 0,6 Mio. DM pro Jahr nicht mehr beschafft werden,

— beim Bucheinkauf wirtschaftlicher verfahren wird.

Der Bundesminister der Finanzen hat die Feststellungen zum Anlaß genommen, den Bundesminister zu bitten, zunächst alle bestehenden Projekte auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen, bevor neue begonnen oder bestehende ausgeweitet werden.

Der Bundesminister überprüfte in diesem Zusammenhang auch das Buchexportförderungsprogramm des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels. Dieses vom Bundesrechnungshof bereits vor Jahren kritisch bewertete Programm (s. Bemerkungen 1984, Drucksache 10/2223 Nr. 7) mit einem Förderbetrag von zuletzt 2,2 Mio. DM pro Jahr ist daraufhin mit Ablauf des Haushaltsjahres 1990 eingestellt worden.

Vom Haushaltsjahr 1991 an tritt insgesamt jährlich eine Ausgabeminderung um 2,8 Mio. DM ein (0,6 Mio. DM — Zeitschriftenbereich — und 2,2 Mio. DM — Buchexportförderungsprogramm —).

60.2 Kürzung des Erholungsurlaubs bei Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis

Ein Bundesbeamter, dessen Beamtenverhältnis im Laufe des Jahres endet, hat nach der Verordnung über den Erholungsurlaub der Bundesbeamten und Richter im Bundesdienst (Erholungsurlaubsverordnung) Anspruch auf den vollen Jahresurlaub. So beträgt der Urlaubsanspruch eines Beamten, der nach Vollendung des 65. Lebensjahres in den Ruhestand tritt, auch dann 30 Arbeitstage, wenn er bereits im Januar eines Jahres ausscheidet. Gleiches gilt, wenn er auf eigenen Antrag entlassen oder wegen Dienstunfähigkeit oder auf Antrag in den Ruhestand versetzt wird.

Nach den meisten Urlaubsverordnungen für Landesbeamte wird dagegen beim Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis im laufenden Jahr der Urlaub gekürzt. Die Regelungen sind im einzelnen unterschiedlich. Sie sehen überwiegend vor, daß der Beamte für jeden vollen Monat der Dienstzugehörigkeit ein Zwölftel des Jahresurlaubs erhält (Zwölftelung). Vielfach gilt jedoch eine günstigere Regelung, wenn das Beamtenverhältnis infolge Erreichens der Altersgrenze oder wegen Dienstunfähigkeit endet: bei Ausscheiden in der ersten Jahreshälfte wird der halbe, bei Ausscheiden in der zweiten Jahreshälfte der volle Jahresurlaub gewährt (Pauschalierung). Die Bestimmungen für Angestellte und Arbeiter des Bundes und der Länder sehen ebenfalls grundsätzlich die Zwölftelung vor, beim Ausscheiden aus Altersgründen oder

wegen Erwerbsunfähigkeit die Pauschalierung (Bundes-Angestelltentarifvertrag, Mantel-Tarifvertrag für Arbeiter des Bundes und Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder).

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister des Innern (Bundesminister) mitgeteilt, daß er eine Kürzungsregelung für erforderlich hält. Die geltende Regelung ist unangemessen, weil die Beamten unabhängig von der Dauer ihrer Dienstzugehörigkeit im laufenden Jahr den gleichen Urlaubsanspruch erwerben.

Der Bundesminister hat zunächst Bedenken geäußert, nunmehr aber angekündigt, in die Erholungsurlaubsverordnung eine Kürzungsvorschrift einzuführen. Die Regelung soll der Kürzungsvorschrift beim Eintritt in das Beamtenverhältnis entsprechen. Sie wird danach vorsehen, daß beim Ausscheiden in der ersten Jahreshälfte nur ein Zwölftel des Urlaubsanspruchs für jeden vollen Monat der Dienstzugehörigkeit gewährt wird. Beim Ausscheiden in der zweiten Jahreshälfte soll der Urlaubsanspruch dagegen nicht gekürzt werden.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit beobachten.

60.3 Beschaffung bundeseigener Ausstattung für die Bereitschaftspolizeien der Länder
(Kapitel 06 24)

Der Bund, vertreten durch den Bundesminister des Innern (Bundesminister), hat mit den Ländern Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizeien der Länder abgeschlossen. Danach verpflichten sich die Länder, innerhalb ihrer Polizei eine organisatorisch selbständige und in Gemeinschaftsunterkünften zusammengefaßte Bereitschaftspolizei zu unterhalten.

Der Bund beschafft auf seine Kosten die Ausstattung für die Bereitschaftspolizeien, insbesondere Kraftfahrzeuge, Fernmeldemittel, Sanitätsausrüstung, Waffen und Munition, im Umfang des Bedarfs für die festgelegte Personalstärke. Die Ausgaben beliefen sich im Jahre 1989 auf 41,6 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1989 die Verwaltung der bundeseigenen Ausstattung durch die Länder stichprobenweise und stellte dabei fest, daß die Zahl der besetzten Planstellen bei den Bereitschaftspolizeien seit dem Jahre 1980 ständig abgenommen hatte und Ende 1988 insgesamt um rd. 16 v. H. unter der vereinbarten Sollzahl lag. Er machte den Bundesminister daher darauf aufmerksam, daß der Bund seine finanzielle Belastung vermindern könne, wenn für nicht vorhandenes Personal keine Ausstattung mehr bereitgestellt werde.

Der Bundesminister hat diesen Vorschlag aufgegriffen. Er weist zwar darauf hin, daß die Zahl der nicht besetzten Planstellen im Februar 1991 nur noch rd. 9 v. H. betrage und eine Kommission eingesetzt worden sei, um die Organisation und Ausstattung der Bereitschaftspolizei den Gegebenheiten anzupassen. Als erste Reaktion auf die deutliche Abweichung der Personal-Ist-Stärke von der vereinbarten Personal-Soll-Stärke sei aber bereits eine Mittelkürzung für das Haushaltsjahr 1991 und im Finanzplan um den Ausstattungswert von sieben Einsatzhundertschaften erfolgt.

Die Entlastung des Bundeshaushaltes für die Jahre 1991 bis 1994 beläuft sich dadurch (Preisstand 1990) auf insgesamt rd. 18,9 Mio. DM.

60.4 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Weiterbetriebs der geschützten Sonderwagen SW 2 des Bundesgrenzschutzes
(Kapitel 06 25)

Der Bundesminister der Finanzen hatte im Jahre 1988 auf Antrag des Bundesministers des Innern (Bundesminister) für den Bundesgrenzschutz der Beschaffung von 300 geschützten Sonderwagen SW 3 und SW 4 zugestimmt (54 SW 3 und 246 SW 4). Die bis dahin genutzten Sonderwagen SW 1 sollten entsprechend dem Zulauf der Sonderwagen SW 3 und SW 4 ausgesondert und verwertet werden. Zusätzlich noch vorhandene Sonderwagen SW 2 sollten bis Ende 1992 ausgesondert werden, vorausgesetzt, daß der zeitlich begrenzte Weiterbetrieb dieser Fahrzeuge auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vertretbar ist.

Der Bundesrechnungshof kam aufgrund einer Prüfung im Oktober 1990 zu dem Ergebnis, daß der Weiterbetrieb der Sonderwagen SW 2 unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, d. h. im Vergleich mit den Sonderwagen SW 4, nicht vertretbar war. Er teilte dies dem Bundesminister mit und regte die sofortige Aussonderung und Verwertung der Sonderwagen SW 2 an, da der Betrieb der Ende 1990 noch gebrauchsfähigen, aber nicht mehr notwendigen 68 Sonderwagen SW 2 den Bundeshaushalt bis Ende 1992 noch mit 544 000 DM belasten würde.

Der Bundesminister ist der Anregung gefolgt und hat die Grenzschutzkommandos im Dezember 1990 angewiesen, die Sonderwagen SW 2 stillzulegen, auszusondern und zu verwerten.

60.5 Beratung durch den Bundesverband für den Selbstschutz

Der Bundesverband für den Selbstschutz (Bundesverband) setzte für die Beratung von Personen, die den Bau eines Schutzraumes in Erwägung ziehen, bundesweit für 81 Dienststellen über 400 ehrenamtliche Schutzraumberater (Berater) ein. Es handelt sich hierbei vornehmlich um freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure oder um im öffentlichen Dienst stehende Beschäftigte der Bauverwaltungen. Die Berater werden vom Bundesverband in mehreren Seminaren aus- und fortgebildet.

Es war der Initiative der Berater überlassen, Personen für Schutzraumberatungen zu interessieren und sie zu beraten. Nach der Statistik des Bundesverbandes zeigten in den letzten drei Jahren jeweils rd. 100 000 Personen Interesse am Bau von Schutzräumen.

In einem Bundesland, in dem im Jahre 1988 über 88 Berater tätig waren, standen den rd. 400 Schutz-

raumberatungen im gleichen Jahr nur zwölf errichtete und geförderte Hausschutzräume gegenüber. In anderen Bundesländern war die Situation ähnlich.

Ferner informierte der Bundesverband auf Messen und Ausstellungen mit einem Stand über den Bau von Hausschutzräumen. Der Stand wurde in den Jahren 1988 und 1989 jeweils zehnmal mit Ausgaben von jährlich rd. 250 000 DM eingesetzt. Nach dem Tätigkeitsbericht des Bundesverbandes für das Jahr 1988 besuchten rd. 300 000 Personen die Schutzraumausstellungen, von denen sich 30 000 Personen über den Bau von Schutzräumen beraten ließen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist ein solch reges und ernsthaftes Interesse von Ausstellungsbesuchern nicht gegeben.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Bauberatungen bei Personen stattfanden, die am Bau eines Schutzraumes offensichtlich nicht interessiert waren und daß die Dienststellen des Bundesverbandes, gemessen am Bedarf, einen weit überhöhten Personalbestand an Beratern vorhalten. Er hat den Bundesminister des Innern (Bundesminister) aufgefordert, den Beratungsaufwand an den vorhandenen Beratungsbedarf anzupassen. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, daß die Berater künftig nur noch tätig werden sollten, wenn Anfragen von Schutzraum-Interessenten vorliegen. Außerdem sollte der Bundesverband die Zahl der Berater bei seinen Dienststellen auf einen für eine oder mehrere Dienststellen vermindern und als Berater vorwiegend Personen aus dem öffentlichen Dienst — insbesondere der Bauverwaltung — einsetzen. Damit könnten bundesweit mehr als 300 Berater eingespart und die Aus- und Fortbildungskosten erheblich gesenkt werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß die in der Statistik des Bundesverbandes niedergelegten Zahlen über Schutzraumberatungen um ein Vielfaches überhöht angesetzt sind und einen unzutreffenden Eindruck über das Interesse der Bevölkerung an Schutzraumausstellungen vermitteln. Er hat darauf hingewiesen, daß die Ausgaben von jährlich rd. 250 000 DM für die Ausstellungen im Hinblick auf die geringe Zahl der errichteten Hausschutzräume in keinem Verhältnis zu dem bezweckten Erfolg stehen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, künftig auf die Schutzraumausstellungen zu verzichten.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß künftig für jede Dienststelle nur noch ein Berater vorgesehen sei, der nur tätig werden solle, wenn Interessenten gegenüber der Dienststelle konkreten Beratungsbedarf äußern. Es werde angestrebt, als Berater nur noch Mitarbeiter der öffentlichen Bauverwaltung einzusetzen, um die Aufwendungen gering zu halten. Die beanstandeten Schutzraumausstellungen seien inzwischen aufgegeben worden.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung seiner Empfehlungen beobachten.

60.6 Personalbemessung für die Vollstreckung in der Zollverwaltung
(Kapitel 08 04)

Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) führte im Jahre 1988 einheitliche Vorgaben für die Organisation und Arbeitsweise der Vollstreckungsstellen in der Zollverwaltung ein. Er gab auch vor, daß zur Ermittlung des Personalbedarfs eine durchschnittliche Erledigungsquote je Arbeitskraft von 700 Vollstreckungsfällen pro Jahr (800 Vollstreckungsfälle mit DV-Unterstützung) zugrunde zu legen ist. Diese zentralen Bemessungsvorgaben hatte der Bundesminister im wesentlichen durch eine globale statistische Vergleichsbetrachtung ermittelt, in die er die Arbeitsmengen und den Personalbestand bei den Vollstreckungsstellen der Steuerverwaltung eines Oberfinanzbezirks im Jahre 1980 einbezogen hatte.

Der Bundesrechnungshof hat die Personalbemessung für die Vollstreckung in der Zollverwaltung untersucht und hierbei auch die Aufgabenwahrnehmung sowie die aufbau- und ablauforganisatorischen Gegebenheiten bei Vollstreckungsstellen geprüft. Er hat dabei festgestellt, daß die zentralen Bemessungsvorgaben des Bundesministers wegen erheblicher Mängel nicht geeignet sind, den Personalbedarf für die Vollstreckung hinreichend genau zu bestimmen. So werden die globalen statistischen Untersuchungen des Bundesministers nicht den Erfordernissen gerecht, die bei der Erarbeitung von Bemessungsvorgaben nach den allgemein anerkannten Grundsätzen zu beachten sind. Die zentralen Bemessungsvorgaben werden von den Vollstreckungsstellen für die Ermittlung des Personalbedarfs teilweise auch unzutreffend angewendet.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nehmen die Vollstreckungsstellen die Aufgaben unterschiedlich wahr. Die Arbeitsstrukturen sind ebenfalls nicht einheitlich. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof den Eindruck gewonnen, daß sich die Art der Arbeitserledigung durch die Vollstreckungsstellen allgemein geändert hat.

Teilweise sind zudem die organisatorischen Gegebenheiten verbesserungsbedürftig. So macht die große Zahl der sehr kleinen Vollstreckungsstellen Überlegungen zur Verbesserung der Aufbauorganisation des Vollstreckungsdienstes erforderlich. Außerdem dürfte durch den Einsatz der Datenverarbeitung bei weiteren Vollstreckungsstellen der Arbeitsablauf rationalisiert werden können.

Der vom Bundesminister festgesetzte bundesweite Personalbedarf von 1 061 Arbeitskräften am 1. Januar 1989 kann daher mit den unzulänglichen Bemessungsvorgaben nicht begründet werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, die Aufgabenerledigung der Vollstreckungsstellen analysieren zu lassen, diese durch verbesserte Vorgaben — soweit wie möglich — zu vereinheitlichen und die zentralen Personalbemessungsvorgaben so zu gestalten, daß die unterschiedlichen Arbeitsstrukturen bei den Vollstreckungsstellen sachgerecht erfaßt werden.

Der Bundesminister hat grundsätzlich anerkannt, daß die Personalbemessung Mängel aufweist. Er hat die Erarbeitung neuer Bemessungsvorgaben unter Berücksichtigung der aufbau- und ablauforganisatorischen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zugesagt. Er werde zunächst insbesondere die Zentralisierung der Vollstreckung und die Ausstattung der zentralen Vollstreckungsstellen mit dem DV-gestützten „Automatisierten Vollstreckungssystem" betreiben.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der vom Bundesminister zugesagten Maßnahmen beobachten.

60.7 Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit eines Datenverarbeitungsverfahrens bei den Zollzahlstellen
(Kapitel 08 04)

Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) setzt seit Frühjahr 1986 bei 119 seiner 787 Zollzahlstellen ein DV-Verfahren ein, das die Zahlstellengeschäfte und die Abgabenberechnung in der Zollabfertigung unterstützt.

Abweichend von der Planung wurde ein belegloser Datenträgeraustausch nicht soweit wie möglich verwirklicht. So mußten die Zollzahlstellen bereits gespeicherte Daten für die Abrechnung mit der Bundeskasse und der Eurozollkasse wieder auf Belege ausdrucken und dann die Ausdrucke prüfen. Ein Großteil der ausgedruckten Zahlen wurde anschließend erneut mit allen erforderlichen Prüfvorgängen in die Rechner der Kassen eingegeben. Auch innerhalb der einzelnen Zollstellen (Zollzahlstelle, Vollstreckungsstelle) war nur zum Teil ein automatisierter Datenaustausch möglich mit der Folge von erheblichem Mehraufwand und Verzögerungen bei der Arbeitsabwicklung. Einzelne Zollzahlstellen nutzten zudem nur Teilfunktionen des Verfahrens. Dadurch ist die ursprünglich beabsichtigte weitere Rationalisierung der Arbeitsabläufe mit Personaleinsparungen in zweistelliger Höhe unterblieben.

Daneben stand das Verfahren während der täglichen Abschlußarbeiten von bis zu einundeinhalb Stunden Dauer für andere Verarbeitungsfunktionen in den Zollzahlstellen nicht zur Verfügung und beeinträchtigte so zusätzlich die wirtschaftliche Arbeitsabwicklung.

Auch waren Pflege und Fortentwicklung des Verfahrens zu aufwendig, insbesondere weil die Dokumentation unvollständig und die Programme unübersichtlich waren. Wichtige Programmergänzungen mit weitreichenden Verbesserungsmöglichkeiten wurden nicht oder verspätet durchgeführt — so z. B. die automatische Eingabe des Systemdatums, mit dem Fälligkeiten errechnet und verfolgt oder Quittungen und Mahnungen datiert werden. Ein Teil der rd. 30 nicht erledigten Programmänderungsaufträge der Fachseite war älter als drei Jahre.

Der Bundesrechnungshof hatte das wenig zweckmäßige und damit unwirtschaftliche Verfahren beanstandet, dem Bundesminister eine Neuentwicklung empfohlen und ihn gebeten, dabei u. a. folgende Ziele im Auge zu behalten:

- Schaffung von Schnittstellen zu anderen DV-Verfahren,
- belegloser Datenaustausch mit anderen Stellen und
- Nutzung der bei den Zolldienststellen bereits vorhandenen Hardware.

Der Bundesminister hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgenommen. Er will bei der Neuentwicklung dem beleglosen Datenaustausch mit anderen DV-Verfahren besondere Beachtung schenken und die Vorschläge des Bundesrechnungshofes umfassend berücksichtigen. Er beabsichtigt, die Entwicklung des neuen Verfahrens im Jahre 1992 abzuschließen und es im Jahre 1993 einzuführen. Zwischenzeitlich will er das bestehende Verfahren soweit verbessern, wie dies im Hinblick auf die Neuentwicklung noch geboten erscheint.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

60.8 Veräußerung einer Bundesbeteiligung

Der Bund war alleiniger Aktionär eines Unternehmens, das sich auf einem engen Markt betätigt, der durch die Schwankungen des Ölpreises und des Dollarkurses bestimmt ist. Bei den Wettbewerbern hatte sich mit dem Preisrückgang auf dem Rohölmarkt ab dem Jahre 1983 und mit dem Preisverfall in den Jahren 1986 bis 1988 ein weltweiter Konzentrationsprozeß vollzogen. Die verbliebenen Konkurrenten waren in Konzerne eingebunden und konnten dadurch auch in Krisenzeiten bei ihren Anteileignern einen Rückhalt finden, der für sie eine günstigere Wettbewerbsposition schuf.

In den Jahren 1987 bis 1989 glich der Bund existenzbedrohende Verluste des Unternehmens durch Kapitalzuführungen in Höhe von insgesamt 62 Mio. DM aus.

Der Bundesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung im Jahre 1989 festgestellt, daß der Vorstand auf die Marktschwankungen zunächst mit verstärkten Investitionen, anschließend mit Rationalisierungsmaßnahmen reagiert hatte. Diese Maßnahmen konnten aber eine erhebliche Schwächung der Wettbewerbsposition des Unternehmens nicht verhindern. Das Unternehmen war aus eigener Kraft nicht mehr imstande, Diversifizierungsmaßnahmen einzuleiten, um dadurch seine Abhängigkeit von der Ölpreis- und Dollarentwicklung entscheidend zu mindern. Der Bundesrechnungshof wies in seiner Prüfungsmitteilung vom 3. April 1990 darauf hin, daß selbst größere Kapitalzuführungen nicht geeignet seien, das Unternehmen zu sanieren. Wegen fehlenden wichtigen Bundesinteresses empfahl er den Verkauf der Bundesbeteiligung.

Dabei zeigte er auf, daß nur ein Konzern mit internationalen Verbindungen und Einflüssen die vom zu-

ständigen Bundesminister auch angestrebte Sicherung der Arbeitsplätze ermöglichen könne.

Im Mai 1990 beschloß der Bundesminister, der bis dahin eine nationale Lösung favorisiert hatte, mit einem weltweit tätigen Konzern Verhandlungen aufzunehmen. Am 2. Januar 1991 verkaufte er dem Konzern sämtliche Bundesanteile, wobei ein Teil im Jahre 1991, ein anderer Teil im Jahre 1993 übereignet und bezahlt werden sollte.

Der Vertrag sieht Kaufpreiszahlungen von zusammen 70 Mio. DM vor.

Wegen des Verkaufs konnte auf eine bereits vorgesehene Kapitalzuführung in Höhe von 40 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt 1990 verzichtet werden. Hätte der Bund seine Beteiligung nicht verkauft, so hätte er dem Unternehmen im Jahre 1991 und in den folgenden Jahren voraussichtlich weitere beträchtliche Haushaltsmittel zuführen müssen.

60.9 Gleitende Arbeitszeit beim Heeresamt

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung über die gleitende Arbeitszeit bei Bundesbehörden und Zuwendungsempfängern hatte der Bundesrechnungshof die Handhabung beim Heeresamt untersucht und im wesentlichen beanstandet, daß

- die Anwesenheitszeit der Bediensteten nicht erfaßt wird,
- die Einhaltung der vorgeschriebenen Regelarbeitszeit nicht kontrolliert wird, obwohl vereinzelt Mißbräuche der gleitenden Arbeitszeit festgestellt worden waren,
- die Bediensteten des Heeresamtes entgegen den Bestimmungen der Verordnung über die Arbeitszeit der Bundesbeamten (Arbeitszeitverordnung) Arbeitszeitguthaben und -schulden von mehr als acht Stunden in den nächsten Abrechnungszeitraum übertragen können,
- den zivilen Bediensteten unter Verstoß gegen die Bestimmungen der Arbeitszeitverordnung und den beim Heeresamt beschäftigten Soldaten ohne Rechtsgrundlage gestattet wird, Arbeitszeitguthaben während der Kernarbeitszeit auszugleichen.

Die Leitung des Heeresamtes hat zugesagt,

- ein Verfahren zur Erfassung der gleitenden Arbeitszeit einzuführen,
- die Dienstaufsicht über die Dauer der geleisteten Arbeitszeit ordnungsgemäß zu regeln,
- für die Übertragung von Arbeitszeitguthaben und -schulden sowie für den Ausgleich von Arbeitszeitguthaben Regelungen zu treffen, die den Bestimmungen der Arbeitszeitverordnung entsprechen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

60.10 Einsatz von Arbeitsplatzcomputern

Im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung (Bundesminister) werden in großer Zahl Arbeitsplatzcomputer verwendet.

Der Bundesrechnungshof prüfte schwerpunktmäßig im Ministerium und im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung, ob die Arbeitsplatzcomputer bedarfsgerecht eingesetzt werden. Er stellte dabei erhebliche Mängel fest:

- Die Zuweisung der Geräte geschah in zahlreichen Fällen aufgrund unzutreffender Angaben der künftigen Nutzer über den tatsächlichen Bedarf. Die beschafften Arbeitsplatzcomputer konnten deshalb nicht ausgelastet werden.
- Geräte wurden häufig schon zugewiesen, bevor die organisatorischen Vorbedingungen für ihren Einsatz gegeben waren und die notwendige Schulung des Personals zur Bedienung der Geräte erfolgt war. Dadurch konnten die zugewiesenen Geräte über einen längeren Zeitraum nicht eingesetzt werden.
- Es wurden unterschiedliche Gerätetypen beschafft, ohne daß für die Typenvielfalt ein sachlicher Grund bestand.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Mängel abzustellen und in seine Überprüfung den gesamten Geschäftsbereich einzubeziehen.

Der Bundesminister hat die Beanstandung als berechtigt anerkannt, die Verfahrensrichtlinien überarbeitet, den Reparaturdienst für die Arbeitsplatzcomputer neu organisiert und zugesagt, den Einsatz der Geräte so zu regeln, daß künftig ein wirtschaftlicher Einsatz gewährleistet ist. Dazu will er

- die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Arbeitsplatzcomputern in Zukunft eingehender kontrollieren und deren Nutzung vor Ort feststellen,
- nicht benötigte Arbeitsplatzcomputer zurückziehen und den Bestand zentral nachweisen und
- Arbeitsplatzcomputer nur noch an vorher geschulte Nutzer ausgeben.

Der Bundesrechnungshof wird die Wirksamkeit der vom Bundesminister durchgeführten und zugesagten Regelungen beobachten.

60.11 Neubau eines Bundeswehrbehördenzentrums in Kiel-Wik
(Kapitel 14 12 Titelgruppe 01)

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) beabsichtigte, im Herbst 1990 auf einem in der Nähe des Marinestützpunktes in Kiel-Wik gelegenen bundeseigenen Grundstück mit einer Größe von rd. 2 ha ein Behördenzentrum zu errichten, in dem er das Kreiswehrersatzamt, das Wehrbereichsgebührnisamt und Teile der Wehrbereichsverwaltung unterbringen wollte. Damit sollten verschiedene Bundeswehrdienststellen räumlich konzentriert und bisher für

das Kreiswehrersatzamt zu einer Jahresmiete von 235 000 DM gemietete Räumlichkeiten aufgegeben werden. Der Bundesminister veranschlagte die Baukosten auf rd. 41,5 Mio. DM, der Grundstückswert ist mit rd. 7 Mio. DM anzusetzen.

Der Bundesrechnungshof erhob gegen Umfang und Zeitpunkt der Durchführung Bedenken. Er beanstandete, daß andere Unterbringungsmöglichkeiten für die zu verlagernden Dienststellen nicht hinreichend geprüft worden waren. Darüber hinaus wies er darauf hin, daß die aufgrund der veränderten Verteidigungslage geplanten umfangreichen Reduzierungen der Personalstärke von Truppe und Verwaltung im Kieler Raum dazu führen werden, daß Teile bisheriger Liegenschaften von der Marine geräumt und dort der für die Dienststellen angemeldete Raumbedarf ganz oder zumindest teilweise gedeckt werden könne.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die geplante Baumaßnahme so lange zurückzustellen, bis auf der Grundlage der Entscheidung über Stärke und Stationierung der Bundeswehr im Bereich des Marinestützpunktes ein bedarfsgerechtes und struktursicheres Nutzungskonzept erarbeitet werden kann, das auch den Raumbedarf der Verwaltung einschließt.

Der Bundesminister hat sich den Bedenken des Bundesrechnungshofes angeschlossen, den Baubeginn zurückgestellt und seine Neubauplanungen der geänderten Situation im Standort Kiel angepaßt. Das Wehrbereichsgebührnisamt kann unter Erweiterung der ihm bereits schon vorher zur Verfügung stehenden zwei auf drei Gebäude auch weiterhin im Marinestützpunkt Kiel verbleiben. Hierdurch entfällt im geplanten Behördenzentrum der Raumbedarf für das Wehrbereichsgebührnisamt.

In dem Zentrum sollen neben dem Kreiswehrersatzamt künftig nicht nur — wie ursprünglich geplant — Teile, sondern soll nunmehr die gesamte Wehrbereichsverwaltung untergebracht werden. Durch diese aufgrund der Bedenken des Bundesrechnungshofes jetzt vorgesehene Lösung kann von der mit 15 Mio. DM geplanten notwendigen Sanierung eines alten Dienstgebäudes der Wehrbereichsverwaltung abgesehen und dieses Grundstück im Wert von mindestens 15 Mio. DM zur wirtschaftlichen Verwertung in das allgemeine Grundvermögen abgegeben werden.

60.12 Verdienstausfallentschädigung nach dem Unterhaltssicherungsgesetz
(Kapitel 14 23 Titel 681 24)

Mit der ab 1. Januar 1990 in Kraft getretenen 8. Novelle zum Unterhaltssicherungsgesetz (USG) sollen Wehrpflichtige aus der privaten Wirtschaft bei Wehrübungen die volle Verdienstausfallentschädigung nach dem USG erhalten, statt bisher bis 90 v. H. (Verheiratete) oder 70 v. H. (Ledige) des im Jahr vor der Einberufung erzielten durchschnittlichen Nettoeinkommens. Sie sollten den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst gleichgestellt werden, die bei Wehrübungen einen gesetzlichen Anspruch auf Fortzahlung des Arbeitsentgelts wie bei einem Erholungsurlaub haben, jedoch ohne Ansatz des Urlaubsgelds.

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) erstellte zur Berechnung der Verdienstausfallentschädigung ein Formblatt für eine Arbeitgeberbescheinigung, aus der urlaubsspezifische Zuwendungen nicht eindeutig zu erkennen waren. So wurde die nach einem Tarifvertrag in einem großen Industriezweig Nordrhein-Westfalens während des Urlaubs gezahlte zusätzliche Vergütung von 50 v. H. des regelmäßigen Arbeitsentgelts ebenfalls als Verdienstausfall bescheinigt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durften derartige Zuwendungen bei der Berechnung der Verdienstausfallentschädigung nach § 13 Abs. 2 USG nicht berücksichtigt werden. Sie führten zu einer erheblichen Besserstellung der unter den Tarifvertrag fallenden Wehrpflichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf die große Zahl der unter den Tarifvertrag fallenden Wehrpflichtigen und das Bestehen ähnlicher Tarifverträge auch in anderen Tarifbereichen hingewiesen. Gleichzeitig hat er gebeten sicherzustellen, daß künftig überhöhte Zahlungen an Verdienstausfallentschädigung verhindert werden.

Der Bundesminister hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Er wird durch eine Änderung des Formblatts (Arbeitgeberbescheinigung) sicherstellen, daß künftig die Unterhaltssicherungsbehörden die urlaubsspezifischen Zuwendungen erkennen können und diese bei der Berechnung der Verdienstausfallentschädigung außer Ansatz lassen.

60.13 Einkommensabhängige Zahlung von Kindergeld und Erziehungsgeld
(Kapitel 18 03 Titelgruppe 01 und Titel 681 01)

Die Höhe des Kindergeldes ab dem zweiten Kind und des Erziehungsgeldes hängt von der Höhe der im Inland der Besteuerung zugrunde gelegten Einkünfte ab. Berechtigte, die über hohe Einkünfte verfügen, diese aber im Inland nicht versteuern, erhalten deshalb volles Kindergeld und Erziehungsgeld. Es handelt sich z. B. um Angehörige des öffentlichen Dienstes, die unter Wegfall der Besoldung/Vergütung zur Dienstleistung in zwischen- oder überstaatlichen Organisationen beurlaubt sind, oder um Arbeitnehmer, die von ihrem Arbeitgeber zur vorübergehenden Dienstleistung ins Ausland entsandt sind.

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, daß eine Reihe von Berechtigten Einkünfte erzielte, die mit über 100 000 DM erheblich über den Freibeträgen (z. B. beim Kindergeld für Verheiratete mit zwei Kindern: 45 000 DM) lagen.

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister für Familie und Senioren (Bundesminister) seit dem Jahre 1984 wiederholt darauf hingewiesen, daß Gründe für eine Begünstigung der Bezieher im Inland nicht steuerpflichtiger Einkünfte nicht ersichtlich sind.

Den Anliegen des Bundesrechnungshofes ist hinsichtlich des Kindergeldes mit der Änderung des Bundeskindergeldgesetzes durch Artikel 9 des Haushaltsbegleitgesetzes 1991 Rechnung getragen worden. Zum Erziehungsgeld hat der Bundesminister mitgeteilt, das Bundeserziehungsgeldgesetz solle entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes anläßlich einer im Jahre 1992 ohnehin geplanten Novellierung mit Wirkung vom 1. Januar 1993 geändert werden.

60.14 Umsatzbesteuerung des Luftverkehrs zwischen Berlin (West) und dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland

(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) konnte seit dem Jahre 1957 die Umsatzsteuer auf Beförderungsleistungen im Luftverkehr mit Berlin (West) selbst erlassen oder ab dem Jahre 1971 einen solchen Erlaß anordnen, „solange und soweit sich aus der gegenwärtigen Stellung Berlins (West) im Hinblick auf den Luftverkehr Besonderheiten" ergaben (§ 26 Abs. 3 Nr. 2 Umsatzsteuergesetz — UStG —). Von der Ermächtigung zu dieser Billigkeitsmaßnahme hatte er Gebrauch gemacht und sich damit einverstanden erklärt, daß die Umsatzsteuer erlassen wird, soweit keine zum Vorsteuerabzug berechtigende Rechnung ausgestellt worden ist.

Der Bundesrechnungshof hatte mit Schreiben vom 14. Mai 1990 den Bundesminister um Stellungnahme gebeten, ob er angesichts der politischen Veränderungen die „Besonderheiten aus der gegenwärtigen Stellung Berlins (West) im Hinblick auf den Luftverkehr" noch als gegeben ansehe. Der Bundesminister hatte daraufhin mit Schreiben vom 1. August 1990 mitgeteilt, daß er beabsichtige, den gesetzgebenden Körperschaften vorzuschlagen, die Ermächtigungsvorschrift mit Wirkung vom 1. Januar 1991 an aufzuheben.

Angesichts der mit dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion endgültig entfallenen Grenzkontrollen, die Zeitverzögerungen und Sicherheitsprobleme bei Benutzung der übrigen Verkehrswege verursacht hatten, hatte der Bundesrechnungshof den Bundesminister nochmals mit Schreiben vom 22. August 1990 darauf hingewiesen, daß die Ermächtigungsnorm des § 26 Abs. 3 UStG nach ihrer Formulierung „solange" nur eine zeitlich begrenzte Ermächtigung zum Verzicht auf Umsatzsteuereinnahmen beinhalte. Er hatte um Auskunft gebeten, aus welchen Gründen die Aufhebung der Billigkeitsmaßnahme nicht spätestens mit Wirkung vom 1. Juli 1990 an in die Wege geleitet würde. Die unter die Vorschrift fallenden Umsätze für das zweite Halbjahr 1990 betrugen nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes rd. 400 Mio. DM.

Der Bundesminister erörterte im September 1990 die umsatzsteuerliche Behandlung von Beförderungen im Luftverkehr mit Berlin (West) mit den Umsatzsteuerreferenten der obersten Finanzbehörden der Länder. Die Umsatzsteuerreferenten vertraten einhellig die Auffassung, daß Besonderheiten im Luftverkehr mit Berlin (West) im Sinne des § 26 Abs. 3 Nr. 2 UStG solange gegeben seien, als die alliierten Vorbehaltsrechte noch ausgeübt würden und deutsche Luftverkehrsunternehmen Berlin (West) noch nicht anflögen.

Der Luftverkehr mit Berlin (West) wurde von deutschen Luftverkehrsunternehmen am 28. Oktober 1990 aufgenommen. Der Bundesminister hat angeordnet, daß der bisherige Steuererlaß mit Wirkung von diesem Tag nicht mehr zu gewähren ist.

Die Beendigung der Billigkeitsmaßnahme zum Zeitpunkt der Aufnahme des Luftverkehrs mit Berlin (West) statt — wie ursprünglich vom Bundesminister beabsichtigt — zum Zeitpunkt der Aufhebung des § 26 Abs. 3 Nr. 2 UStG (ab 1. Januar 1991) hat zu Mehreinnahmen des Bundes an Umsatzsteuer für die Monate November und Dezember 1990 geführt, die der Bundesrechnungshof auf etwa 5 Mio. DM schätzt.

60.15 Gemeinsamer Fonds zur Finanzierung von Reisezahlungsmitteln

(Kapitel 60 04 Titel 688 51)

Aufgrund einer Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) vom 5. Dezember 1989 wurde ein gemeinsamer Fonds zur Finanzierung von Reisezahlungsmitteln (Reisedevisenfonds) eingerichtet. Zu Lasten des Reisedevisenfonds konnten die Bürger der DDR ab 1. Januar 1990 Reisezahlungsmittel bei Geldinstituten in DM erwerben: Personen ab vollendetem 14. Lebensjahr 100 DM zu einem Umtauschkurs von 1:1 sowie weitere 100 DM zu einem Umtauschkurs von 1:5, jüngere Personen jeweils 50 DM. Der Umtausch erfolgte gegen Vorlage einer Legitimationsurkunde (insbesondere Personalausweis) und wurde darin in festgelegter Form vermerkt. Mit Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wurde der Umtausch eingestellt. Insgesamt wurden aus dem Reisedevisenfonds rd. 2,2 Mrd. DM ausgezahlt.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Februar 1990 in Zusammenarbeit mit der Staatlichen Finanzrevision der DDR die Durchführung des Devisenumtauschs.

Er forderte die mit der Abwicklung des Reisedevisenfonds beauftragte Deutsche Bundesbank aufgrund der Prüfungsergebnisse u. a. auf, eine Erstattung von Mitteln aus dem Reisedevisenfonds an die Geldinstitute bei fehlerbehafteten Umtauschbelegen abzulehnen, insbesondere wenn die Unterschrift des Empfängers fehlte, die Eintragung der Nummer des Personalausweises fehlerhaft oder keine Identifikation der Umtauschstelle möglich war.

Die Deutsche Bundesbank hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes unverzüglich aufgegriffen, seit dem 1. März 1990 Umtauschbelege nicht mehr angenommen und eine Erstattung abgelehnt,

soweit die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten und andere Mängel festzustellen waren. Hierdurch konnte ungerechtfertigten Zahlungen aus dem Reisedevisenfonds frühzeitig entgegengewirkt werden.

60.16 Einsatz von Oberbaumaschinen zu Selbstkostenfestpreisen

Die Deutsche Bundesbahn benötigt für die Instandhaltung des Streckenoberbaus (Gleise und Weichen, Schwellen, Schotterbett und Planumschutzschicht) verschiedene Großmaschinen, die überwiegend nur von jeweils einem Unternehmen vorgehalten werden. In Rahmenvereinbarungen wurden deshalb Selbstkostenfestpreise festgelegt, nach denen der Maschineneinsatz abzurechnen ist. Die Rahmenvereinbarungen werden bei Bedarf fortgeschrieben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Ermittlung der Selbstkostenfestpreise erhebliche Mängel aufweist. Unter anderem

— wurden Maschinen auch nach dem Ablauf ihrer theoretischen Nutzungszeit noch abgeschrieben,

— wurde bei Verlängerung der theoretischen Nutzungszeit von sechs auf acht Jahre übersehen, daß für die Restnutzungszeit nur noch vom Restwert abzuschreiben war,

— wurden Reparaturkosten von über 1 Mio. DM „aus den Erfahrungen des Vorjahres" ohne besonderen Nachweis anerkannt und

— wurden nur überschlägige Nachkalkulationen durchgeführt, so daß Erkenntnisse für eine sachgerechte Fortschreibung der Selbstkostenfestpreise nicht gewonnen werden konnten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Vergabe von Bauleistungen zu Selbstkostenfestpreisen nicht sachgerecht gehandhabt wurde. Er geht von einem Schaden in Millionenhöhe aus und hat die Deutsche Bundesbahn aufgefordert, die Rahmenvereinbarungen zu überarbeiten und den bereits entstandenen Schaden in Verhandlungen mit den Unternehmen zu begrenzen.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat die Beanstandungen anerkannt und die Berichtigung der Preise veranlaßt. Rückerstattungen seien aber nicht zu erzwingen, da die falsch ermittelten Selbstkostenfestpreise vertraglich vereinbart gewesen seien. Er wolle jedoch versuchen, die Unternehmen bei den anstehenden Preisverhandlungen zu Nachlässen oder zum Schadenausgleich auf andere Weise zu bewegen.

60.17 Unterbringung einer Fernsprechvermittlungsanlage

Die Deutsche Bundesbahn hatte für die Unterbringung einer neuen digitalen Fernsprechvermittlungsanlage einen rd. 4 Mio. DM teuren Anbau an ein Dienstgebäude geplant. Sie hatte dies im wesentlichen mit Belangen des baulichen Zivilschutzes begründet, der in den vorhandenen Vermittlungsräumen mit vertretbarem Aufwand nicht zu realisieren sei.

Der Bundesrechnungshof hatte darauf hingewiesen, daß nach den Vorschriften der Deutschen Bundesbahn bei der Unterbringung von Fernsprechvermittlungsanlagen „der bauliche Zivilschutz" nicht die maßgebliche Veranlassung für einen Neubau geben könne. Wegen der äußerst platzsparenden Bauweise digitaler Vermittlungstechnik sei der Einbau der neuen Fernsprechvermittlungsanlage in vorhandene Räume problemlos und mit vergleichsweise geringen Kosten möglich.

Die Deutsche Bundesbahn hat daraufhin auf den Anbau verzichtet und wird die neue Fernsprechvermittlungsanlage in vorhandenen Räumen unterbringen. Sie rechnet nunmehr nur noch mit Umbaukosten in Höhe von etwa 1,7 Mio. DM.

60.18 Datenverarbeitung bei der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank betreibt in ihrer Zentrale einen Großrechner wie zwei getrennte, gleich große Teilanlagen, und zwar je eine für den statistischen und für den bankgeschäftlichen Anwendungsbereich. Beide Teilanlagen sind sehr unterschiedlich ausgelastet und verfügen über so große Leistungsreserven, daß bereits eine für den Betrieb sämtlicher DV-Verfahren der Zentrale ausreicht.

Für diese Betriebsform sprechen nach Auffassung der Deutschen Bundesbank die möglichst rasche Bereitstellung statistischer Daten für die Entscheidungen des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank und die Erfordernisse der Datensicherheit, da immer eine Ausweichanlage für einen sofortigen Weiterbetrieb zur Verfügung steht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den bislang getrennten Rechnerbetrieb zusammenzufassen, um die Großrechneranlage besser auszunutzen, ohne die Belange der Sicherheit und der Verfügbarkeit zu beeinträchtigen. Bei der bald erforderlich werdenden Neuanschaffung könnten durch die Zusammenlegung ungeachtet neu hinzukommender rechenintensiver Aufgaben eine kleinere Anlage eingesetzt und eine Verringerung der Ausgaben erreicht werden.

Die Deutsche Bundesbank hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes zur besseren Nutzung der DV-Anlage aufgegriffen. Anstelle der körperlich getrennten Rechner will sie künftig ein System erwerben, bei dem die Datenverarbeitung in lediglich logisch getrennten Abschnitten abgewickelt wird und ein automatischer Lastausgleich die ungleiche Lastverteilung vermeidet. Damit sei die Anschaffung einer

kleineren Anlage möglich. Die tatsächliche Kapazität könne wegen des gewachsenen Aufgabenumfangs aber erst zum Beschaffungstermin im Herbst 1992 genau beurteilt werden. Auf jeden Fall werde die neue Rechneranlage um etwa 5 Mio. DM kostengünstiger sein als die Wiederbeschaffung einer getrennten Anlage.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 13. September 1991

Bundesrechnungshof

Dr. Zavelberg

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333